

RDUS

Revue de DROIT

UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : NATURE ET EFFETS D'UN SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET D'UN PLAN D'URBANISME

Auteur(s) : Jacques L'HEUREUX

Revue : RDUS, 2000-2001, volume 31, numéro 1-2

Pages : 3-77

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12338>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12338>

Page vide laissée intentionnellement.

NATURE ET EFFETS D'UN SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET D'UN PLAN D'URBANISME*

par Jacques L'HEUREUX**

SOMMAIRE

Introduction	7
I. Nature de la planification en matière d'aménagement et d'urbanisme	9
A. La planification au niveau régional : le schéma d'aménagement	9
1. L'autorité compétente	9
2. Le contenu d'un schéma d'aménagement	9
a. Le schéma lui-même	9
1) Le contenu obligatoire	10
2) Le contenu facultatif	12
b. Le document complémentaire	13
1) Le contenu obligatoire	13
2) Le contenu facultatif	15
c. Les documents	17
3. La nature d'un schéma d'aménagement	18
a. Le schéma lui-même	18
b. Le document complémentaire	21
4. L'intervention des tribunaux	21
a. L'interprétation libérale	21
b. L'arrêt <i>Recyclage St-Michel c. St-Michel (Municipalité de)</i>	22
1) La décision	22
2) Le schéma est-il un règlement ou une directive?	24

*. Texte rédigé dans le cadre du colloque «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme» de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke tenu le 24 février 2000.

**. Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

	3) La sanction judiciaire	25
B.	La planification au niveau local : le plan d'urbanisme	26
	1. L'autorité compétente	26
	2. Le contenu d'un plan d'urbanisme	26
	a. Le plan d'urbanisme lui-même	26
	1) Le contenu obligatoire	27
	2) Le contenu facultatif	27
	b. Le programme particulier d'urbanisme ...	28
	3. La nature d'un plan d'urbanisme	29
	a. Le plan d'urbanisme lui-même	29
	b. Le programme particulier d'urbanisme ...	30
	4. L'intervention des tribunaux	31
II.	Effets	31
A.	La planification au niveau régional : le schéma d'aménagement	31
	1. Les effets sur la municipalité régionale de comté	31
	2. Les effets sur la municipalité locale	33
	a. L'obligation d'adopter un plan d'urbanisme	33
	b. La conformité	33
	1) L'obligation	33
	2) La vérification	37
	a) La procédure	37
	i. La vérification suite à l'entrée en vigueur du schéma	37
	ii) La vérification de la conformité du plan d'urbanisme	37
	iii) La vérification de la conformité des règlements d'urbanisme	40
	ii. La vérification suite à la modification du schéma	44

iii.	La vérification suite à la révision du schéma	49
iv.	La vérification lors d'une modification ordinaire à un plan ou à un règlement d'urbanisme	52
	i) La règle	52
	ii) L'exception	55
	b) Le certificat de conformité	55
c.	Les travaux publics	57
3.	Les effets sur le gouvernement	57
4.	Les effets sur la population	60
B.	La planification au niveau local : le plan d'urbanisme	61
1.	Les effets sur la municipalité locale	61
	a. L'effet général	61
	b. L'obligation d'adopter des règlements d'urbanisme	64
	c. La conformité	65
	1) L'obligation	65
	2) La vérification	66
	a) La procédure	66
	i. La vérification suite à l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme	66
	i) L'adoption d'un nouveau règlement ou l'avis indiquant qu'il y a déjà un règlement conforme	66
	ii) La modification d'un règlement existant	68
	ii. La vérification suite à la révision du schéma	70
	i) La modification de règlements	70
	ii) L'avis indiquant que le règlement est déjà conforme . . .	71

iii.	La vérification suite à la modification ou à la révision du plan d'urbanisme	72
i)	La modification de règlements	72
ii)	L'avis indiquant que le règlement est déjà conforme . . .	73
iv.	La vérification lors d'une modification ordinaire à un règlement d'urbanisme	74
b)	La présomption de conformité	75
2.	Les effets sur la population	75
Conclusion	76

«Il y a une grave erreur à prétendre séparer l'utilité et la beauté; c'est aussi un non-sens intellectuel, car, il n'y a pas d'exemple d'une pareille dissociation dans la nature.»

Richard Neutra

Introduction

Les lois québécoises contenaient des dispositions touchant l'urbanisme depuis le Régime français, mais ce n'est qu'en 1979 que le Québec adopta une loi générale sur l'urbanisme, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹. Cette loi

-
1. L.R.Q. c. A-19.1 [ci-après *L.A.U.*]. Sur les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme, voir : B. Beaulieu, Y. Ferland et F. Roy, *L'arpenteur géomètre et les pouvoirs municipaux et régionaux en aménagement du territoire et en urbanisme*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1995 aux pp. 145-178, 211-238; Y. Duplessis et J. Hétu, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Chambre des notaires du Québec, 1991 aux pp. 79-129; L. Giroux, «Le contrôle judiciaire sur l'exercice des pouvoirs municipaux d'urbanisme : développements récents» dans *Développements récents en droit municipal* (1989), Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1989 aux pp. 95-103; L. Giroux, «Les pouvoirs des corporations municipales locales en matière d'aménagement» dans M. Poirier, dir., *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 1983 aux pp. 73-78; L. Giroux, «Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme» dans *Droit public et administratif*, Collection de droit, vol. 7, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1999 aux pp. 301-306; J. L'Heureux, «L'articulation des normes d'occupation des sols en France et à l'étranger : le Québec» dans *L'articulation des normes d'occupation des sols en Europe*, Paris, Gridauih, 1998 aux pp. 201-220; J. L'Heureux, «La collectivité locale, l'État, la population et l'urbanisme: Le Québec et la France» dans *Mélanges Germain Brière*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1993 aux pp. 679-699; J. L'Heureux, *Droit municipal québécois*, t. 2, Montréal, Wilson & Lafleur/Sorej, 1984 aux pp. 560-646; J. L'Heureux, «Le droit de l'urbanisme au Québec» dans *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat*, 1996, Paris, Dalloz, 1997 aux pp. 567-576; J. L'Heureux, «L'évolution du droit de l'urbanisme au Québec en 1997-1998 dans *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat*, 1999, Paris, Dalloz, 1999 aux pp. 565-570; J. L'Heureux, «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : la planification et le contrôle intérimaire» (1985), 5 C.P. du N. 1; J. L'Heureux, «Schémas d'aménagement et plans directeurs au Québec» (1977), 8 R.G.D. 185; J. L'Heureux, «Les pouvoirs des municipalité régionales de comté» dans M. Poirier, dir., *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 1983 aux pp. 1-69; J. L'Heureux, «Schéma d'aménagement, plan d'urbanisme et contrôle intérimaire» dans *Droit public et administratif*, Collection de droit, Cowansville

a été par la suite maintes fois modifiée et a fait l'objet de nombreux jugements. Il importe, en conséquence, de se demander ce qu'est devenu, vingt ans après, le droit de l'urbanisme au Québec.

Nous traiterons, pour notre part, des instruments essentiels de planification que sont le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme. Nous le ferons en concentrant notre étude sur la nature et les effets d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme. Nous ne traiterons donc pas de la procédure de modification ou de révision d'un schéma, ni de la procédure d'adoption, de modification ou de révision d'un plan. Nous ne traiterons pas non plus du contrôle intérimaire.

Nous étudierons, en premier lieu, la nature et le contenu d'un schéma d'aménagement et d'un plan d'urbanisme. Nous considérerons ensuite les effets de ces deux documents.

(Qc), Yvon Blais, 1988 aux pp. 73-99; J. L'Heureux, «Schémas d'aménagement et plans d'urbanisme en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*» (1990), 11 R.G.D. 7; J. L'Heureux et L. Giroux, «Le premier avis de la Commission nationale de l'aménagement : commentaires et critique» (1982), 42 R. du B. 133; F. Marchand, «La conformité entre les règlements d'urbanisme, le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement» (1986), 27 C. de D. 543; F. Robert, *L'aménagement du territoire et la protection de l'environnement en milieu rural : aspects opérationnels*, Sherbrooke, Éditions R.D.U.S., 1988 aux pp. 80-91; J.-P. Saint-Amour et M.-A. LeChasseur, *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme annotée*, Cowansville (Qc), Yvon Blais; S. Sansfaçon, «Éléments nouveaux à l'égard des droits acquis et le pouvoir de prohiber revu et élargi» dans *Développements récents en droit municipal* (1999), Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1999 aux pp. 1-25. Sur la planification en matière d'aménagement et d'urbanisme dans les autres provinces canadiennes, voir: F. Hoehn, *Municipalities and Canadian Law*, Saskatoon, Purich Publishing, 1996 aux pp. 128-323; S. Makuch, *Canadian Municipal and Planning Law*, Toronto, Carswell, 1983 aux pp. 173-265; I.M. Rogers, *Canadian Law of Planning and Zoning*, Toronto, Carswell, 1973.

I. Nature de la planification en matière d'aménagement et d'urbanisme

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit un schéma d'aménagement régional et un plan d'urbanisme local. Par ailleurs, même s'il ne s'est pas réservé la compétence en matière d'urbanisme, l'État québécois joue un rôle très important en ce qui concerne la planification.

A. La planification au niveau régional : le schéma d'aménagement

1. L'autorité compétente

Toute municipalité régionale de comté du Québec² a l'obligation de maintenir en vigueur, en tout temps, un schéma d'aménagement applicable à l'ensemble de son territoire³. Il y a lieu de remarquer que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne dit plus, comme autrefois, que la municipalité régionale de comté doit adopter un schéma. Elle ne le fait plus parce que toutes les municipalités régionales de comté, à l'exception d'une seule, ont maintenant un schéma. Il suffit donc de dire qu'elles doivent maintenir un schéma.

Toute municipalité régionale de comté du Québec a, de plus, l'obligation de réviser son schéma au moins à tous les cinq ans⁴.

2. Le contenu d'un schéma d'aménagement

a. Le schéma lui-même

Le schéma d'aménagement est un document fondamental. Il donne, en effet, les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité

2. Les communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais sont assimilées à une municipalité régionale de comté pour l'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, sauf les exceptions mentionnées aux articles 264.1, 264.2 et 264.3 de cette loi, *ibid.*

3. *Ibid.*, art. 3.

4. *Ibid.*, art. 54-55.

régionale de comté quant au développement de son territoire et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci.

Le contenu du schéma d'aménagement est en partie obligatoire et en partie facultatif.

1) Le contenu obligatoire

Le schéma d'aménagement doit⁵ :

- déterminer les grandes orientations de l'aménagement du territoire ;
- déterminer les grandes affectations du territoire pour les différentes parties de celui-ci, c'est-à-dire les grands usages qui seront permis : usages urbains, usages agricoles, usages forestiers, loisir, villégiature, etc.;
- sans restreindre la généralité de ce qui précède et sans limiter l'application des autres éléments du schéma, à l'égard de l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté, déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol que la municipalité régionale de comté estime appropriées pour assurer, dans la zone agricole faisant partie de son territoire, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles;
- déterminer tout périmètre d'urbanisation, c'est-à-dire déterminer les endroits où la municipalité régionale de comté veut qu'il y ait développement urbain;
- déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telle une zone d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain

5. *Ibid.*, art. 5.

- ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables;
- déterminer les voies de circulation dont la présence, actuelle ou projetée, dans un lieu, fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce lieu est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général;
 - déterminer toute partie du territoire présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique;
 - décrire et planifier l'organisation du transport terrestre et, à cette fin, indiquer la nature des infrastructures et des équipements de transport terrestre importants⁶ qui existent, ainsi que l'endroit où ils sont situés, et compte tenu du caractère adéquat ou non de ces infrastructures et de ces équipements, de la demande prévisible en matière de transport et de la part anticipée du transport devant être assuré par les divers modes, indiquer les principales améliorations devant être apportées à ces infrastructures et à ces équipements et indiquer la nature des nouvelles infrastructures ou des nouveaux équipements de transport terrestre importants dont la mise en place est projetée, ainsi que l'endroit approximatif où ils seront situés;
 - indiquer la nature des infrastructures et des équipements importants⁷ qui existent⁸, autres que ceux de transport terrestre, ainsi que l'endroit où ils sont situés et indiquer la nature des nouvelles infrastructures ou des nouveaux équipements importants, autres que ceux de transport terrestre, dont la mise

6. Est important toute infrastructure ou tout équipement qui intéresse les citoyens et contribuables de plus d'une municipalité ou qui est mis en place par le gouvernement, l'un de ses ministres ou un mandataire de l'État, par un organisme public (c'est-à-dire par un organisme dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q. c. F-3.1.1, ou dont le capital-actions provient, pour plus de la moitié, du fond consolidé du revenu) ou par une commission scolaire.

7. *Ibid.*

8. De tels infrastructures et équipements comprennent, en particulier, les réseaux d'aqueduc et d'égouts, les usines d'épuration, les sites d'enfouissement, les équipements de loisirs, etc.

en place est projetée, ainsi que l'endroit approximatif où ils seront situés.

2) Le contenu facultatif

Le schéma d'aménagement peut, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté⁹ :

- déterminer toute zone, principalement à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation, susceptible de faire l'objet, de façon prioritaire, d'un aménagement ou d'un réaménagement, établir les priorités entre les zones ainsi déterminées et déterminer, pour une telle zone ou pour les différentes parties de celle-ci, les affectations du sol et la densité approximative d'occupation¹⁰ c'est-à-dire la proportion entre les surfaces de plancher et l'étendue du sol;
- déterminer la densité approximative d'occupation pour les différentes parties du territoire de la municipalité régionale de comté, hors de toute zone prioritaire;
- déterminer, pour un périmètre d'urbanisation ou pour les différentes parties de celui-ci, hors de toute zone prioritaire, les affectations du sol qui présentent un intérêt pour la municipalité régionale de comté¹¹;
- déterminer les immeubles, autres que les voies de circulation déjà indiquées dans la partie que doit contenir obligatoirement le schéma comme créant des contraintes majeures, et les activités dont la présence ou l'exercice actuel ou projeté dans un lieu fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce lieu

9. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 6.

10. Pour une analyse approfondie de la densité d'occupation du sol, voir : L.Giroux et M. Poirier, «Les notions d'usage et de densité d'occupation du sol, de même que les problèmes relatifs aux avis de motion dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* : des problèmes toujours d'actualité dans *Développements récents en droit municipal* (1998), Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1998 aux pp. 195-225.

11. Tel serait le cas d'un parc industriel ou d'un site historique.

est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général;

- décrire l'organisation du transport maritime et aérien en indiquant les modalités de l'intégration, dans le système de transport, des infrastructures et des équipements de transport maritime et aérien importants avec les infrastructures et équipements de transport terrestre importants;
- décrire les propositions intermunicipales d'aménagement émanant d'un groupe de municipalités;
- indiquer toute partie du territoire qui, en vertu de l'article 30 de la *Loi sur les mines*¹², est soustraite au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière;
- déterminer les orientations en vue de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée au sens de la disposition préliminaire de la *Loi sur les forêts*¹³, ce pouvoir ne restreignant toutefois pas la généralité de l'obligation prévue dans la partie obligatoire du schéma quant aux orientations relatives aux ressources d'autres milieux que la forêt privée.

b. Le document complémentaire

Le schéma doit comprendre, en outre, un document complémentaire.

Celui-ci a aussi un contenu obligatoire et un contenu facultatif.

1) Le contenu obligatoire

Le document complémentaire doit, en vertu du paragraphe 1^o du second alinéa de l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, établir des règles minimales qui obligent les municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté :

12. L.R.Q. c. M-13.1. En vertu de cet article, ces parties du territoire sont déterminées par arrêté ministériel.

13. L.R.Q. c. F-4.1.

- à régir ou prohiber, dans le règlement de zonage, les usages du sol, les constructions et les ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables;
- à régir ou prohiber, dans le règlement de lotissement, les opérations cadastrales ou certaines d'entre elles aux même endroits;
- à prescrire, dans le règlement de lotissement, la superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale, compte tenu soit de la nature du sol, soit de la proximité d'un ouvrage public, soit de l'existence ou, selon le cas, de l'absence d'installations septiques ou d'un service d'aqueduc ou d'égout sanitaire;
- à régir, dans le règlement de zonage, l'emplacement et l'implantation des maisons mobiles et des roulottes;

Il doit, en vertu du paragraphe 2° du même alinéa du même article, établir des règles minimales qui obligent les municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté :

- à régir ou prohiber, dans le règlement de zonage, les usages du sol, les constructions et les ouvrages, ou certains d'entre eux, aux endroits où le schéma a considéré que la présence actuelle ou projetée d'une voie de circulation créait des contraintes majeures pour l'occupation du sol pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général;
- à régir ou à prohiber, dans le règlement de lotissement, les opérations cadastrales ou certaines d'entre elles aux mêmes endroits .

Il doit finalement, en vertu du paragraphe 3°, établir des règles minimales qui obligent les municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté à prévoir, dans les règlements d'urbanisme, des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire. Il y a lieu d'ajouter que les règles en question nous paraissent être, étant donné le début du second alinéa et le contexte, des règles touchant les dispositions réglementaires visées par les paragraphes 1° et 2°.

Le document complémentaire doit encore, lorsque le territoire de la municipalité régionale de comté comprend une zone agricole au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*¹⁴, contenir des dispositions pour assurer dans cette zone l'exercice d'activités agricoles, ainsi que des paramètres pour la détermination, en regard des inconvénients causés par les odeurs inhérentes à certaines activités agricoles, des distances séparatrices entre des constructions, entre des usages ou entre des constructions et des usages¹⁵.

2) Le contenu facultatif

Le document complémentaire peut, en vertu du paragraphe 1° du second alinéa de l'article 6, obliger toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté à adopter, pour la totalité ou une partie de son territoire, le règlement prévu à l'article 116, lequel permet d'exiger le respect de certaines conditions pour l'octroi du permis de construire, qui permet, par exemple, d'exiger que le terrain sur lequel doit être érigée une construction forme un ou plusieurs lots distincts sur les plans officiels du cadastre, que les services d'aqueduc et d'égouts soient établis sur la rue en bordure de laquelle la construction est projetée et que le terrain soit adjacent à une rue publique.

L'obligation imposée par le document complémentaire peut être générale ou particulière. Elle peut viser toutes les municipalités, certaines

14. L.R.Q. c. P-41.1.

15. L.A.U., *supra* note 1, art. 5 al. 3.

municipalités ou même une seule. Elle peut ne toucher qu'une partie du territoire d'une municipalité. Elle peut ne toucher qu'une ou que certaines des conditions prévues par l'article 116. Elle peut préciser toute catégorie de constructions à l'égard desquelles la municipalité ne doit pas accorder une exemption permise par le troisième (constructions pour fins agricoles) ou le quatrième (construction projetée dont la localisation est identique à celle d'une construction existante; construction projetée sur des terrains appartenant au même propriétaire) alinéa de l'article 116¹⁶.

Le document complémentaire peut, de plus, en vertu du paragraphe 1.1°, prévoir, à l'égard d'un immeuble situé dans une zone d'inondation, pour un usage du sol, une construction, un ouvrage ou une opération cadastrale, une dérogation à une prohibition ou à une règle imposée en vertu d'une disposition obligatoire du schéma.

Il peut encore, en vertu du paragraphe 2°, établir des règles minimales qui obligent toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté :

- à régir ou restreindre, dans le règlement de zonage, la plantation ou l'abattage d'arbres afin d'assurer la protection du couvert forestier et de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée et à y prévoir des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire;
- à régir ou prohiber, dans le règlement de zonage, les usages du sol, les constructions et les ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, d'un immeuble ou d'une activité fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général, et à y prévoir des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire;

16. *Ibid.*, art. 6 al. 3.

- à régir ou prohiber, dans le règlement de lotissement, les opérations cadastrales aux mêmes endroits et à y prévoir des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire.

Il peut enfin, en vertu du paragraphe 3°, établir des règles générales dont doivent tenir compte, dans leurs règlements de zonage, de lotissement et de construction, les municipalités dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté. Le paragraphe 3° étant rédigé en termes très généraux, il fait conclure que ces règles générales peuvent concerner toute question qui relève de tels règlements. Il pourrait s'agir, par exemple, de normes sur l'architecture. Par contre, il doit s'agir de normes générales. Le document complémentaire ne peut évidemment devenir un règlement de zonage, de lotissement ou de construction.

Le document complémentaire est donc nécessairement plus précis que le schéma.

c. Les documents

Le schéma doit également être accompagné¹⁷ :

1° d'un document indiquant les coûts approximatifs des divers équipements et infrastructures intermunicipaux qui sont proposés dans le schéma ;

1.1° d'un plan d'action, en vue de la mise en oeuvre du schéma, qui mentionne notamment les étapes de cette mise en oeuvre, les municipalités, les organismes publics, les ministres et mandataires de l'État et les autres personnes susceptibles de participer à la mise en oeuvre, les moyens prévus pour favoriser la coordination des actions de ces participants et, dans le cas de l'aménagement ou du réaménagement prioritaire prévu dans toute zone déterminée conformément au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 6, l'échéance prévue pour chaque étape de la mise en place des infrastructures et des équipements projetés;

17. *Ibid.*, art. 7.

2° d'un document précisant les modalités et les conclusions de la consultation, y compris les motifs d'accord et, le cas échéant, de désaccord exprimés par les personnes et organismes consultés.

3. La nature d'un schéma d'aménagement

a. Le schéma lui-même

Un schéma d'aménagement et un plan d'urbanisme sont des instruments de planification. Ils doivent être généraux, et non détaillés¹⁸. Ils constituent «un aperçu d'un programme ou d'un projet visant à régir l'utilisation des terrains dans la municipalité», un simple énoncé général d'intentions futures, comme l'a jugé la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Subilomar Properties c. Cloverdale Shopping Centre*¹⁹.

La Cour suprême déclare encore, dans l'affaire *Hartel Holdings c. Calgary (Ville de)*²⁰, qu'ils sont «des énoncés de politique plutôt que des documents de réglementation», qu'ils diffèrent du règlement de zonage, qu'ils sont «des énoncés de politique qui formulent des propositions relatives à l'aménagement futur». Elle ajoute : «La mise en oeuvre des politiques se fait par voie de réglementation de zonage». Elle ajoute encore qu'ils «relèvent de la planification par opposition à la réglementation».

La Cour d'appel affirme, quant à elle, dans l'affaire *St-Michel-Archange (Municipalité de) c. 2419-6088 Québec*²¹ : «Le schéma d'aménagement n'est toutefois qu'un cadre, qu'un outil de planification»²².

18. *Campbell c. Regina (Ville de)*, [1967] 63 D.L.R. 188 (C.A.Sask.) confirmant (1966), 58 D.L.R. 259 (B.R. Sask.) [ci-après *Campbell*].

19. [1973] R.C.S. 596 [ci-après *Subilomar Properties*].

20. [1984] 1 R.C.S. 337 [ci-après *Hartel Holdings*].

21. [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), p. 884 infirmant J.E. 89-295 (C.S.), autorisation de pourvoi refusée par la Cour suprême : [1992] 3 R.C.S. v.

22. Voir dans le même sens : *Recyclage St-Michel c. St-Michel (Municipalité de)*, J.E. 98-1242 (C.A.) confirmant J.E. 94-641 (C.S.) [ci-après *Recyclage St-Michel*]; *Drainamar c. Tracy (Ville de)*, J.E. 97-855 (C.S.) [ci-après *Drainamar*]; *Bellington c. Aylmer (Ville d')*, [1991] R.J.Q. 1283 (C.S.) [ci-après *Bellington*]; *Cousineau c. Boucherville (Ville de)*, [1986] R.J.Q. 318 (C.S.) [ci-après *Cousineau*]; *Michaud-Matte c. Sillery (Ville de)*, J.E. 85-128 (C.S.) [ci-après *Michaud-Matte*].

Il est, d'ailleurs, important de remarquer que les termes employés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relativement au contenu du schéma d'aménagement sont le plus souvent très généraux : «grandes orientations», «grandes affectations», «endroit approximatif», «densité approximative», etc.

Le schéma et le plan doivent, comme le dit la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Hartel Holdings*²³ et la Cour d'appel dans l'affaire *Recyclage St-Michel*²⁴, être complétés par des règlements plus précis et plus détaillés, les règlements de zonage, de lotissement et de construction ainsi que les autres règlements d'urbanisme²⁵.

Les règlements d'urbanisme appliquent les objectifs donnés dans le schéma d'aménagement et dans le plan d'urbanisme. Ils sont donc nécessairement beaucoup plus précis que le schéma et le plan.

Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme doivent donc être bien distingués des règlements de zonage, de lotissement et de construction ainsi que des autres règlements d'urbanisme.

Le schéma d'aménagement contient des dispositions générales au niveau régional. Il est l'instrument de base de la municipalité régionale de comté en matière d'urbanisme.

Il est ensuite précisé, au niveau local, par le plan d'urbanisme qui est l'instrument de base de la municipalité locale en matière d'urbanisme.

Les dispositions générales du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme sont ensuite précisées dans les détails par les règlements de zonage, de lotissement et de construction et par les autres règlements d'urbanisme.

23. *Supra* note 20.

24. *Supra* note 22. Voir dans le même sens : *Drainamar*, *supra* note 22; *Bellington*, *supra* note 22; *Cousineau*, *supra* note 22; *Michaud-Matte*, *supra* note 22.

25. Nous donnons ici aux mots «règlement d'urbanisme» leur sens large, et non pas le sens restreint de règlement contenu dans le chapitre de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* intitulé «Les règlements d'urbanisme d'une municipalité» (chapitre IV), *supra* note 1.

Le schéma concerne donc l'aménagement régional. Ainsi, en vertu de l'article 5 al. 1 (2^o) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le schéma d'aménagement doit déterminer les grandes affectations du territoire de la municipalité régionale de comté pour les différentes parties de celui-ci. Il peut, en conséquence, diviser la municipalité régionale de comté en différentes parties à ces fins. Il peut, comme l'a jugé la Cour d'appel dans l'affaire *Carrières Rive-Sud c. Boucherville (Ville de)*²⁶, en tenant compte de la réalité topographique du territoire de la municipalité régionale de comté, prévoir, «suivant divers niveaux, les types d'activités compatibles et incompatibles avec chacune des aires d'affectation qu'il définit». Il peut ainsi prévoir que l'«extraction est moyennement compatible avec une aire agricole, car seules les sablières sont permises». Il peut restreindre la grosseur des centres commerciaux régionaux, comme l'a jugé la Cour supérieure de Colombie-Britannique dans l'affaire *Re Cal Investments and Capital Regional District*²⁷.

Il concerne toutefois l'aménagement régional, comme nous l'avons dit. Il ne doit donc pas intervenir dans l'aménagement strictement local, lequel relève du plan d'urbanisme. Il doit se limiter aux problèmes de nature régionale, sauf évidemment si une disposition législative lui permet d'aller plus loin. Des dispositions législatives peuvent, en effet, autoriser le schéma à intervenir dans certains domaines, indépendamment de la question de savoir s'il s'agit d'un problème de nature régionale. Ainsi, en vertu de l'article 5 al. 2 (4^o) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, comme nous l'avons vu, le schéma doit déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables. Il peut donc le faire indépendamment de la question de savoir s'il s'agit d'un problème de nature régionale. De même, en vertu du second alinéa de l'article 5, le document complémentaire doit contenir certaines normes minimales. Il y a lieu d'ajouter que les parties du schéma adoptées en vertu de telles dispositions sont nécessairement plus précises que les autres.

26. J.E. 99-629 (C.A.) confirmant [1993] R.J.Q. 130 (C.S.) [ci-après *Carrières Rive-Sud*].

27. (1981) 117 D.L.R. 491, 14 M.P.L.R. 94 (S.C.C.B.).

Le schéma d'aménagement doit encore moins constituer un règlement d'urbanisme²⁸. Il doit demeurer au niveau régional et au niveau de la planification. Ainsi, la Cour supérieure a jugé, dans l'affaire *Bellington*²⁹, que le schéma peut prévoir que, dans un territoire, les usages autorisés sont, de façon prédominante, les usages résidentiels et, d'une façon complémentaire, les usages qui accompagnent normalement les usages résidentiels, mais ne peut indiquer les lieux précis où un commerce peut être exploité de façon complémentaire. La municipalité régionale de comté ne doit pas intervenir dans les compétences qui ne lui sont pas données, mais qui sont données aux municipalités locales.

Le schéma doit demeurer au niveau régional et au niveau de la planification. En conséquence, les dispositions d'un schéma d'aménagement qui ne relèvent pas d'un schéma, qui devraient plutôt être dans un plan d'urbanisme ou dans un règlement d'urbanisme, ne sont pas conformes à la loi et, en conséquence, ne lient personne.

b. Le document complémentaire

Le document complémentaire que comprend le schéma est aussi un instrument de planification. Il est essentiel de remarquer toutefois qu'il contient nécessairement des dispositions plus précises que le schéma lorsque, en particulier, il établit des règles minimales ou des règles générales.

4. L'intervention des tribunaux

a. L'interprétation libérale

Il importe de remarquer, en premier lieu, que la Cour suprême du Canada a jugé, dans l'affaire *Soo Mill & Lumber c. Ville de Sault-Ste-Marie*³⁰, que les plans directeurs et les règlements d'application de tels plans doivent recevoir une interprétation libérale. Cet arrêt a été rendu dans une affaire provenant de l'Ontario, mais est parfaitement applicable au Québec et, en

28. *Bellington*, *supra* note 22; *Cousineau*, *supra* note 22.

29. *Ibid.*

30. [1978] 2 R.C.S. 78. Voir aussi : *Venne c. Commission de la protection du territoire du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 880.

particulier, aux schémas d'aménagement. Elle l'est d'autant plus qu'en vertu de l'article 41 de la *Loi d'interprétation*³¹ du Québec, toutes les lois doivent être interprétées de façon libérale. La Cour d'appel du Québec s'est d'ailleurs prononcée aussi en faveur de l'interprétation libérale dans les arrêts *Mascouche (Ville de) c. Thiffaut*³² et *Distribution Percour c. Montréal (Ville de)*³³.

b. L'arrêt *Recyclage St-Michel c. St-Michel (Municipalité de)*

1) La décision

Dans l'affaire *Recyclage St-Michel*³⁴, l'appelante désirait implanter un dépôt de matériaux secs sur l'emplacement d'une ancienne sablière. Elle demanda à la municipalité de St-Michel et à la municipalité régionale de comté des Jardins-de-Napierville des certificats établissant que son projet ne contrevenait à aucun règlement municipal, certificats requis par l'article 54 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*³⁵. La municipalité de Saint-Michel refusa en donnant pour motif que les dépôts de matériaux secs n'étaient pas autorisés par son règlement de zonage. La municipalité régionale refusa aussi en donnant pour motif que son schéma d'aménagement prévoyait la localisation éventuelle d'un dépôt de matériaux secs dans une autre municipalité. L'appelante fit alors une requête en *mandamus* et en jugement déclaratoire visant à faire déclarer la nullité du règlement de zonage de la municipalité de Saint-Michel et à obtenir les certificats demandés. Cette requête fut rejetée par la Cour supérieure. Le jugement de la Cour supérieure fut porté en appel et confirmé par la Cour d'appel.

Dans son arrêt, la Cour d'appel se demande si le règlement de zonage de la municipalité de Saint-Michel pouvait interdire complètement les dépôts de matériaux secs sur l'ensemble de son territoire. Elle répond affirmativement à cette question en donnant pour motif que le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté prévoyait que le dépôt de matériaux secs serait

31. L.R.Q. c. I-14.

32. J.E. 96-1097 (C.A.).

33. J.E. 98-448 (C.A.).

34. *Supra* note 22.

35. L.R.Q. c. Q-2.

situé dans une autre municipalité et que le règlement de zonage devait être conforme aux objectifs du schéma. Elle ajoute que l'obligation de conformité existe même lorsqu'il ne s'agit que d'un projet³⁶.

La Cour d'appel ajoute encore :

Le schéma est l'équivalent d'une directive. Par conséquent, il n'est sujet à aucune sanction judiciaire à moins que l'on ne démontre qu'il a été fait de mauvaise foi, pour des fins impropres, selon des principes erronés ou en tenant compte de considérations non pertinentes, ou encore, d'une façon arbitraire, injuste, discriminatoire ou déraisonnable.³⁷

Avant de discuter de cette dernière affirmation, il importe de souligner immédiatement qu'elle ne constitue qu'un *obiter dictum*, et non la *ratio* de l'arrêt. La Cour n'avait pas, en effet, à se prononcer sur la question de savoir si le schéma constitue une directive, ni sur la sanction judiciaire relative aux schémas puisque seul le règlement de zonage, mais non le schéma, était attaqué dans cette affaire. D'ailleurs, la disposition en question du schéma était valide, à notre avis. Elle avait bien une part d'imprécision puisqu'elle ne parlait que de la localisation éventuelle d'un dépôt de matériaux secs. Toutefois, un schéma, de par sa nature même, telle que voulue par le législateur, comporte nécessairement une part d'imprécision et, en conséquence, ne peut être, à notre avis, annulé pour cette seule cause.

Ceci dit, il importe de se demander, d'une part, si le schéma d'aménagement est l'équivalent d'une directive et, d'autre part, s'il est sujet à une sanction judiciaire.

36. Nous reviendrons plus loin sur cette question lorsque nous traiterons de l'obligation de conformité (voir ci-dessous la partie II. A. 2. b. 1)).

37. *Recyclage St-Michel*, supra note 22.

2) Le schéma est-il un règlement ou une directive?

L'affirmation faite, en *obiter dictum*, par la Cour d'appel, qu'un schéma d'aménagement est l'équivalent d'une directive nous paraît contraire à la volonté expresse du législateur. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* déclare, en effet, expressément que le schéma ne peut être modifié ou révisé que par règlement et prévoit même une procédure très lourde pour le faire : adoption d'un projet dans le cas d'une modification, de deux projets dans le cas d'une révision, avis, assemblée ou assemblées publiques, exigences de publicité, etc³⁸. Il en était d'ailleurs de même lorsque la même loi contenait des dispositions sur l'adoption des schémas³⁹. Comment un document que le législateur déclare expressément devoir être adopté, modifié et révisé par règlement peut-il être considéré, non comme un règlement, mais comme une directive⁴⁰? Le législateur n'a-t-il pas manifesté sa volonté clairement? De plus, l'une des caractéristiques de la directive n'est-elle pas de ne pas être soumise au régime procédural des règlements⁴¹? Comment un document qui n'a été adopté et ne peut être modifié ou révisé que par une procédure très lourde peut-il être conciliable avec la flexibilité de procédure et l'absence de formalisme qui caractérisent l'exercice du pouvoir d'émettre des directives⁴²?

Il y a lieu d'ajouter que le fait qu'un schéma, étant donné sa nature, puisse difficilement être annulé pour cause d'imprécision et le fait que, comme nous le verrons, le schéma ne soit pas opposable à la population, ne peut, à notre avis, faire du schéma une simple directive. La volonté du législateur est clairement en sens contraire, comme nous venons de le dire. De plus, le schéma contient aussi des dispositions qui ne sont pas imprécises. Enfin, il ne faut pas oublier que le schéma, bien qu'il ne soit pas opposable à la population, est obligatoire pour la municipalité régionale de comté et pour les municipalités locales dont le territoire est compris dans le sien. Il ne faut pas oublier non plus

38. *Supra* note 1, art. 47-57.

39. *Supra* note 1, art. 9-31, abrogés par L.Q. 1996, c. 25, art. 3-4.

40. P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997 à la p. 517.

41. P. Garant, *Droit administratif*, 3^e éd., vol. 1, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1991 à la p. 350; Issalys et Lemieux, *ibid.* aux pp. 81, 131, 507-508, 520.

42. Issalys et Lemieux, *ibid.* aux pp. 131-132, 500, 517.

que la municipalité régionale de comté et les municipalités locales forment des personnes morales distinctes et autonomes et que les municipalités locales ne sont pas des subordonnées de la municipalité régionale de comté⁴³.

3) La sanction judiciaire

La Cour d'appel dit encore, toujours en *obiter* et après être arrivée à la conclusion que le schéma est l'équivalent d'une directive, que ce dernier n'est sujet à aucune sanction judiciaire à moins que l'on ne démontre qu'il a été fait de mauvaise foi, pour des fins impropres, selon des principes erronés, en tenant compte de considérations non pertinentes ou d'une façon arbitraire, injuste, discriminatoire ou déraisonnable⁴⁴. Si l'on prend cette affirmation à la lettre, il semblerait qu'il faille conclure que le schéma d'aménagement ne serait sujet à aucune sanction judiciaire en cas d'absence de compétence. Nous ne pensons pas toutefois que telle soit la véritable pensée de la Cour d'appel⁴⁵. Il est en effet reconnu que même les directives peuvent être annulées pour cause d'incompétence⁴⁶. À notre avis, la remarque de la Cour d'appel ne concerne que les schémas qui ont été faits conformément à la compétence de la municipalité régionale de comté. La Cour d'appel veut dire que les tribunaux ne doivent pas intervenir dans les choix faits par une municipalité régionale de comté dans un schéma d'aménagement fait conformément à sa compétence, sauf dans les cas qu'elle mentionne. Un schéma d'aménagement pourrait donc, à notre avis, être annulé pour incompétence, même s'il ne constituait qu'une directive.

43. R. Dussault et L. Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1984 aux pp. 417-423.

44. La Cour d'appel cite avec approbation cette affirmation dans l'arrêt *Carrières Rive-Sud*, *supra* note 26, sans parler toutefois de directive. Elle ne le fait toutefois qu'en *obiter*. Dans cette affaire, comme dans l'affaire *Recyclage St-Michel*, *supra* note 22, le schéma d'aménagement n'était pas attaqué. De plus, la Cour l'a jugé légal. Par ailleurs, dans l'affaire *Drainamar*, *supra* note 22, la Cour supérieure, sans parler de directive, avait affirmé que les critères du contrôle judiciaire d'un acte réglementaire ne pouvaient être transposés au schéma et avait ajouté que les tribunaux n'interviendraient qu'en cas de mauvaise foi de la municipalité régionale de comté ou d'exercice de son pouvoir discrétionnaire de façon déraisonnable. Il s'agissait toutefois aussi d'un *obiter* puisque le jugement sur ce point était fondé sur l'absence de discrimination.

45. Nous ne pensons pas non plus qu'il s'agisse de la pensée véritable de la Cour d'appel et de la Cour supérieure dans les affaires mentionnées dans la note précédente.

46. Garant, *supra* note 41 aux pp. 310-314; Issalys et Lemieux, *supra* note 40 aux pp. 499-503.

De toute façon cependant, nous pensons, comme nous l'avons dit, qu'un schéma constitue un règlement. En conséquence, un schéma peut, à notre avis être annulé pour les mêmes motifs qu'un règlement, l'annulation pour cause d'imprécision étant toutefois difficile pour les motifs que nous avons vus.

B. La planification au niveau local : le plan d'urbanisme

1. L'autorité compétente

Toute municipalité locale doit, depuis l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté dont son territoire fait partie, avoir un plan d'urbanisme⁴⁷.

2. Le contenu d'un plan d'urbanisme

a. Le plan d'urbanisme lui-même

Le plan d'urbanisme donne les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité locale quant au développement de son territoire et à l'utilisation de chacune des parties de celui-ci. Il est donc, au niveau local, l'équivalent de ce qu'est le schéma d'aménagement au niveau régional.

47. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 33. Avant l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement dans son territoire, une municipalité locale pouvait, mais, sauf ordonnance motivée du ministre des Affaires municipales et de la Métropole, n'était pas obligée d'adopter un tel plan : *L.A.U.*, art. 81-82.

1) Le contenu obligatoire

Le plan d'urbanisme a, comme le schéma d'aménagement, un contenu obligatoire et un contenu facultatif. Son contenu facultatif devient cependant obligatoire, en tout ou en partie, si le conseil de la municipalité régionale de comté adopte une résolution à cet effet⁴⁸.

Le plan d'urbanisme doit comprendre⁴⁹ :

- les grandes orientations du territoire de la municipalité⁵⁰ ;
- les grandes affectations du sol et les densités de son occupation⁵¹ ;
- le tracé projeté et le type des principales voies de circulation et des réseaux de transport.

2) Le contenu facultatif

Le plan d'urbanisme peut comprendre⁵² :

- les zones à rénover, à restaurer ou à protéger ;
- la nature, la localisation et le type des équipements et infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire ;
- les coûts approximatifs afférents à la réalisation des éléments du plan ;
- la nature et l'emplacement projeté des principaux réseaux et terminaux d'aqueduc, d'égouts, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution ;

48. *Ibid.*, art. 86. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté transmet à la municipalité locale une copie certifiée conforme de la résolution. Une telle résolution ne peut être adoptée que si le schéma d'aménagement est en vigueur

49. *Ibid.*, art. 83.

50. La revitalisation du centre-ville pourrait, par exemple, être l'une de ces orientations.

51. La localisation d'un secteur résidentiel à faible densité pourrait, par exemple, être l'une d'elles.

52. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 84.

- la délimitation à l'intérieur du territoire municipal d'aires d'aménagement pouvant faire l'objet de programmes particuliers d'urbanisme;
- la délimitation à l'intérieur du territoire municipal d'aires d'aménagement pouvant faire l'objet de plans d'aménagement d'ensemble;

b. Le programme particulier d'urbanisme

Le plan d'urbanisme peut, de plus, inclure un programme particulier d'urbanisme pour une partie du territoire de la municipalité⁵³. Ainsi, par exemple, ce programme pourrait viser le développement du centre-ville ou le développement d'un nouveau secteur résidentiel ou encore le développement d'un nouveau secteur industriel. Un tel programme est même obligatoire si le conseil de la municipalité régionale de comté a adopté une résolution à cet effet⁵⁴.

Le programme particulier d'urbanisme peut, en vertu de l'article 85, comprendre :

- 1° l'affectation détaillée du sol et la densité de son occupation ;
- 2° le tracé projeté et le type des voies de circulation, des réseaux de transport, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution ;
- 3° la nature, l'emplacement et le type des équipements et des infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire ;
- 4° la nomenclature des travaux prévus, leurs coûts approximatifs de réalisation et une indication des organismes concernés ;

53. *Ibid.*, art. 85. Une municipalité locale peut adopter un programme particulier d'urbanisme pour la partie de son territoire qu'elle désigne comme son «centre-ville» ou son «secteur central», sans que ce programme fasse partie de son plan d'urbanisme, tant qu'elle n'a pas adopté ce plan et tant qu'un schéma d'aménagement n'est pas en vigueur sur son territoire : *L.A.U.*, art. 85.1; *Anjou (Ville d') c. Texaco Canada*, [1990] R.J.Q. 663 (C.A.) infirmant [1988] R.J.Q. 2785 (C.S.) [ci-après *Anjou (Ville d')*].

54. *Ibid.*, art. 86. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté transmet à la municipalité locale une copie certifiée conforme de la résolution. Une telle résolution ne peut être adoptée que si le schéma d'aménagement est en vigueur

- 5° les règles de zonage, de lotissement et de construction proposées ;
- 6° la séquence de construction des équipements urbains et des réseaux et terminaux d'aqueduc et d'égouts ;
- 7° la durée approximative des travaux ;
- 8° les programmes particuliers de réaménagement, de restauration et de démolition.

Un programme particulier d'urbanisme applicable à la partie du territoire de la municipalité désignée comme son «centre-ville» ou son «secteur central» peut aussi comprendre un programme d'acquisition d'immeubles en vue de leur aliénation ou de leur location à des fins prévues dans le programme particulier d'urbanisme⁵⁵.

Il y a lieu d'ajouter qu'un programme particulier d'urbanisme ne doit pas inclure nécessairement tous les éléments que nous venons de mentionner. L'article 85 de la *L.A.U.* dit, en effet, que le programme particulier d'urbanisme «peut» comprendre ces éléments, mais non qu'il «doit» les comprendre tous. C'est, d'ailleurs, ce qu'a jugé la Cour d'appel dans l'affaire *Anjou (Ville d') c. Texaco Canada*⁵⁶. La Cour d'appel ajoute, avec raison, qu'il serait incongru que le législateur ait voulu imposer un contenu aussi détaillé et aussi uniforme que celui prévu à l'article 85.

3. La nature d'un plan d'urbanisme

a. Le plan d'urbanisme lui-même

La nature d'un plan d'urbanisme est la même que la nature d'un schéma d'aménagement, sauf qu'il est au niveau local alors que le schéma d'aménagement est au niveau régional.

Il est donc aussi général, et non détaillé⁵⁷. Il constitue, en conséquence, «un aperçu d'un programme ou d'un projet visant à régir l'utilisation des

55. *Ibid.*, art. 85 al. 3.

56. *Supra* note 53.

57. *Campbell, supra* note 18.

terrains dans la municipalité»⁵⁸. Il contient donc aussi «des énoncés de politique plutôt que des documents de réglementation», «des énoncés de politique qui formulent des propositions relatives à l'aménagement futur»⁵⁹. Il est donc aussi un «cadre», un «outil de planification»⁶⁰.

Le plan d'urbanisme doit donc aussi être complétés par des règlements plus précis et plus détaillés, les règlements de zonage, de lotissement et de construction ainsi que les autres règlements d'urbanisme, lesquels appliquent les objectifs donnés dans le schéma d'aménagement et dans le plan d'urbanisme.

Il est important de remarquer à ce sujet que les termes employés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relativement aux plans d'urbanisme sont le plus souvent, comme ceux employés relativement aux schémas d'aménagement, très généraux : «grandes orientations», «grandes affectations», «coûts approximatifs», etc.

Enfin, comme dans le cas du schéma d'aménagement qui ne relèvent pas d'un schéma, les parties d'un plan d'urbanisme qui ne relèvent pas d'un plan, mais qui relèvent plutôt d'un règlement d'urbanisme ne lient personne.

b. Le programme particulier d'urbanisme

Un programme particulier d'urbanisme est un document beaucoup plus précis qu'un plan d'urbanisme puisque, comme nous l'avons vu, il peut comprendre, en particulier, l'affectation détaillée du sol, la description des travaux prévus, les règles de zonage, de lotissement et de construction et un programme d'acquisition d'immeubles. Il constitue davantage un programme d'actions qu'un énoncé de politiques. Par ailleurs, les actes matériels qu'il prévoit, comme la construction de mails et de stationnements, le raccordement de rues, la plantation d'arbres, le gazonnement, etc., ne sont pas de nature à

58. *Subilomar Properties*, *supra* note 19 à la p. 597.

59. *Hartel Holdings*, *supra* note 20 aux pp. 343-344. La jurisprudence québécoise est dans le même sens: *Bellington*, *supra* note 22; *Cousineau*, *supra* note 22; *Michaud-Matte*, *supra* note 22.

60. *Recyclage St-Michel*, *supra* note 22.

pouvoir se réaliser dans les documents normatifs que sont les règlements d'urbanisme.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* montre d'ailleurs très bien le caractère du programme particulier d'urbanisme lorsqu'elle le qualifie de «programme» particulier d'urbanisme, et non de «plan» particulier d'urbanisme. Un programme c'est, selon le dictionnaire Robert, «une suite d'actions que l'on se propose d'accomplir pour arriver à un résultat», et non un simple énoncé de politique.

4. L'intervention des tribunaux

Les plans d'urbanisme doivent, comme les schémas d'aménagement et les règlements appliquant les schémas et les plans, recevoir une interprétation libérale⁶¹.

Il y a lieu d'ajouter encore que les remarques que nous avons faites à propos du contrôle judiciaire sur les schémas d'aménagement sont aussi applicables aux plans d'urbanisme.

II. Effets

A. La planification au niveau régional : le schéma d'aménagement

1. Les effets sur la municipalité régionale de comté

Le conseil est obligé d'observer son schéma d'aménagement. Il l'est parce que le schéma d'aménagement est devenu obligatoire, comme tout autre règlement ou toute résolution du conseil de la municipalité régionale de comté au moment de son entrée en vigueur. L'article 450 du Code municipal déclare à ce sujet que les règlements qui entrent en vigueur ont force de loi et l'article 452 ajoute qu'ils sont exécutoires.⁶²

61. *Loi d'interprétation*, L.R.Q. c. I-14, art. 41; *Soo Mill & Lumber c. Sault-Ste-Marie (Ville de)*, *supra* note 30.

62. *Code municipal*, L.R.Q. c. C-27.1.

Cette interprétation est confirmée par l'article 32 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui déclare que l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement «ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus». Le législateur n'aurait pas eu à inclure cet article s'il avait pensé que le schéma n'était pas obligatoire pour la municipalité régionale de comté. En effet, si le schéma n'était pas obligatoire pour celle-ci, il serait évident que la municipalité régionale de comté n'aurait aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus. Comme le législateur savait que le schéma serait obligatoire et comme il voulait faire exception en ce cas, il a inclus cet article dans la loi. Cette interprétation est confirmée aussi par la procédure complexe requise pour modifier et réviser le schéma.

D'ailleurs, à quoi bon un schéma d'aménagement s'il n'est pas nécessaire que la municipalité régionale de comté le respecte? Le législateur se contredirait lui-même si, après avoir donné aux municipalités le pouvoir d'adopter un plan, il leur permettait de ne pas en tenir compte par la suite, de contrecarrer l'objet même du plan.

L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Hartel Holdings*⁶³ est, d'ailleurs, dans le sens de cette interprétation⁶⁴.

Le conseil de la municipalité régionale de comté ne peut donc, à notre avis, sauf disposition contraire de la loi, poser un acte qui soit contraire à une disposition de son schéma d'aménagement. Il est cependant essentiel d'ajouter que seules des dispositions suffisamment précises peuvent créer une obligation. Une simple prévision, une simple possibilité, un simple projet ne saurait évidemment être obligatoire. Or, il faut le remarquer aussi, un schéma d'aménagement comporte et doit comporter, de par sa nature même, une part d'imprécision. Toutes les dispositions du schéma ne sont donc pas suffisamment précises pour créer une obligation, pour produire des effets juridiques. Il est important d'ajouter aussi que le conseil de la municipalité régionale de comté

63. *Supra* note 20 aux pp. 347-348.

64. *Contra* : Marchand, *supra* note 1 à la p. 575.

peut toujours modifier son plan, mais qu'il doit le faire en suivant les procédures prescrites à cette fin.

2. Les effets sur la municipalité locale

Le schéma d'aménagement a des effets importants sur les municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté.

a. L'obligation d'adopter un plan d'urbanisme

L'entrée en vigueur du premier schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté a eu pour effet d'obliger chaque municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale à adopter un plan d'urbanisme pour la totalité de son territoire dans les 24 mois de l'entrée en vigueur du schéma et à en transmettre une copie aux municipalités locales dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté⁶⁵.

Si une municipalité locale ne remplit pas cette obligation, le conseil de la municipalité régionale de comté adopte lui-même le plan d'urbanisme, aux frais de la municipalité locale. Une copie du plan est alors déposée au bureau de la municipalité locale et est enregistrée à la Commission municipale du Québec. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté donne, de plus, avis de ce dépôt dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité⁶⁶.

b. La conformité

1) L'obligation

Le plan d'urbanisme et les règlements de zonage, de lotissement, de construction et de l'article 116 d'une municipalité locale doivent, depuis l'entrée en vigueur du premier schéma d'aménagement de la municipalité régionale de

65. *Supra* note 1, art. 33. Deux municipalités sont exemptées de cette obligation.

66. *Ibid.*, art. 42. Le plan adopté par le conseil de la municipalité régionale de comté est réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.

comté dans le territoire de laquelle son territoire est compris, être conformes aux objectifs de celui-ci et aux dispositions du document complémentaire⁶⁷. Il en est de même, à compter de la modification ou de la révision du schéma, du règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, du règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale et du règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux⁶⁸.

Il est important de remarquer, en premier lieu, relativement à cette obligation, qu'il s'agit d'une obligation de conformité et qu'une obligation de conformité n'est pas une obligation d'identité⁶⁹. Le mot «conforme» signifie, en effet, d'après le dictionnaire Robert, «dont la forme est semblable à», ce qui est très différent du mot «identique» qui «se dit d'objets et d'êtres parfaitement semblables, tout en restant distincts».

Il est important de remarquer, de plus, que l'obligation de conformité au schéma est une obligation de conformité aux «objectifs» du schéma. Ainsi, le schéma d'aménagement doit comprendre, comme nous l'avons vu, les grandes affectations du territoire pour l'ensemble de la municipalité régionale de comté. Ces grandes affectations sont indiquées dans le schéma d'une manière très générale, au niveau régional, tant relativement au contenu qu'à la description des zones touchées, comme l'indiquent les mots «grandes affectations» et la nature même du schéma. Elles sont ensuite précisées, une première fois, par le plan d'urbanisme de la municipalité locale, lequel les considère au niveau local, mais les indique encore d'une manière très générale. Elles sont précisées surtout, dans tous leurs détails par les règlements d'urbanisme de la même municipalité. Le règlement de zonage, en particulier, précise, pour une zone particulière, l'affectation générale indiquée dans le schéma et le plan en donnant tous les usages autorisés dans cette zone. Ainsi, si le schéma prévoit que telle zone est industrielle, sans autre indication quant à la signification de cette désignation, le règlement de zonage peut autoriser des usages commerciaux dans la zone en question⁷⁰.

67. *Ibid.*, art. 33-34, 58, 102.

68. *Ibid.*, art. 58-59.1.

69. 2876574 *Canada inc. c. Commission municipale du Québec*, J.E. 99-222 (C.S.) [ci-après 2876574 *Canada inc.*].

70. *Subilomar Properties*, *supra* note 19

Le règlement de zonage précise, d'autre part, les zones indiquées d'une manière très générale dans le schéma et n'est pas obligé de suivre rigide-ment la description générale faite dans celui-ci. Une zone peut donc être légèrement plus grande dans le règlement de zonage que dans le schéma⁷¹.

Par contre le règlement doit être conforme. Ainsi, si le schéma prohibe les carrières dans une zone, le règlement de zonage de la municipalité locale doit faire de même⁷². Si le schéma ne prévoit que deux sites d'enfouissement sanitaire sur le territoire de la municipalité régionale de comté, le règlement de zonage d'une municipalité locale sur le territoire de laquelle un tel site n'est pas prévu doit interdire les sites d'enfouissement sanitaire⁷³. Si le schéma prévoit que les lieux d'enfouissement des déchets doivent être implantés dans des zones d'affectation industrielle, le règlement de zonage de la municipalité locale doit les interdire dans les autres zones⁷⁴. Il en est ainsi même lorsqu'il ne s'agit que de projets. Ainsi, la Cour d'appel a jugé dans l'affaire *Recyclage St-Michel*⁷⁵, que lorsque le schéma d'aménagement prévoit la localisation éventuelle d'un dépôt de matériaux secs dans une municipalité, le règlement de zonage d'une autre municipalité peut interdire cet usage sur son territoire. Tel n'est toutefois évidemment pas le cas lorsque le schéma ne prohibe pas un usage⁷⁶.

Il y a lieu de remarquer aussi qu'en vertu de l'article 8 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les «objectifs d'un schéma d'aménagement» signifient «non seulement les intentions qui y sont prévues explicitement mais encore les principes découlant de l'ensemble de ses éléments».

La conformité au document complémentaire est plus stricte puisqu'elle est une conformité «aux dispositions» de ce document, ce qui est normal étant donné que ce dernier contient nécessairement des dispositions plus précises que

71. *Campbell*, *supra* note 18.

72. *Carrières Rive-Sud*, *supra* note 26.

73. *St-Michel-Archange c. St-Michel (Ville de)*, *supra* note 21. Voir dans le même sens : *Mont St-Grégoire (Municipalité de) c. Centre d'enfouissement sanitaire St-Athanase*, J.E. 99-1930 (C.A.) confirmant J.E. 95-400 (C.S.) [ci-après *Mont St-Grégoire (Municipalité de)*].

74. *Poirier c. Mercier (Ville de)*, J.E. 92-584 (C.A.) confirmant J.E. 91-480 (C.S.).

75. *Supra* note 22.

76. *Mont-St-Grégoire (Municipalité de)*, *supra* note 73; *Wentworth-Nord (Municipalité de) c. Excavation Gagné*, [1995] R.J.Q. 80 (C.A.) confirmant J.E. 92-1560 (C.S.).

le schéma lorsque, en particulier, il établit des règles minimales ou des règles générales. Par contre, même en ce cas, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une obligation de conformité, et non d'une obligation d'identité.

Pour être conforme, le règlement, comme le souligne M^e François Marchand⁷⁷, «ne doit pas compromettre ou rendre caduc ce qui est prévu au plan d'urbanisme ou au schéma d'aménagement»⁷⁸.

Il faut souligner, par ailleurs, que toutes les dispositions d'un schéma d'aménagement ne sont pas susceptibles de produire des effets juridiques. Le schéma donne les objectifs et les grandes orientations de la politique de la municipalité régionale de comté. Ces objectifs et ces grandes orientations ne peuvent pas toujours être donnés en termes suffisamment précis pour créer une obligation. Un schéma d'aménagement et un plan d'urbanisme ne peuvent, d'ailleurs, être efficaces que s'ils ne sont pas rigides. Ils ne peuvent être aussi précis et détaillés qu'un règlement d'urbanisme. Il faut ajouter que seules les dispositions du schéma qui sont suffisamment précises peuvent être obligatoires et, en conséquence, engendrer une obligation de conformité⁷⁹.

Il y a lieu d'ajouter encore que l'obligation de conformité n'existe que pour les dispositions du schéma qui relèvent véritablement d'un schéma. Si un schéma d'aménagement contient des dispositions qui relèvent non pas d'un schéma mais d'un plan ou d'un règlement d'urbanisme, ces dispositions ne sont pas légales et, en conséquence, l'obligation de conformité n'existe pas à leur égard⁸⁰.

77. *Supra* note 1 à la p. 605.

78. *Recyclage St-Michel*, *supra* note 22; 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69.

79. *Holmes c. Halton (Regional Municipality of)* (1977), 2 M.P.L.R. 153 (H.C. Ont.); *Holmes c. Halton (Regional Municipality of)* (1977), 2 M.P.L.R. 158 (H.C. Ont.); *Mirabel (Municipalité régionale de comté de) c. Hydro-Québec*, J.E. 91-435 (C.S.) [ci-après *Mirabel (M.R.C. de)*].

80. *Cousineau*, *supra* note 22; *Bellington*, *supra* note 22.

2) La vérification

a) La procédure

La vérification de la conformité du plan et des règlements d'urbanisme se fait à la suite de l'entrée en vigueur du schéma. Elle se fait aussi à la suite de la modification ou de la révision du schéma. Elle se fait enfin lorsque la municipalité locale apporte une modification ordinaire à son plan ou à un règlement d'urbanisme, c'est-à-dire une modification qui n'est pas faite en conséquence de l'adoption, de la modification ou de la révision du schéma dans le but de rendre le plan ou le règlement conforme au schéma adopté, modifié ou révisé.

i. La vérification suite à l'entrée en vigueur du schéma

i) La vérification de la conformité du plan d'urbanisme

Dans les 24 mois de l'entrée en vigueur du schéma, chaque municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté doit, comme nous l'avons vu, adopter un plan d'urbanisme pour l'ensemble de son territoire, si elle n'en a pas déjà un, et en transmettre une copie aux municipalités locales dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté. Ce plan, comme nous l'avons vu aussi, doit être conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire⁸¹.

Lorsque la municipalité locale avait déjà un plan d'urbanisme au moment de l'entrée en vigueur du schéma, elle doit, dans le même délai, le modifier pour le rendre conforme, s'il ne l'est pas déjà, et en transmettre une copie aux municipalités locales dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté. Toutefois, lorsque le conseil de la municipalité locale juge que son plan est déjà conforme, il doit adopter une résolution indiquant son intention de ne pas le modifier et transmettre une copie de la résolution et du

81. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 33.

plan aux municipalités locales dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté⁸².

Dans les quarante-cinq jours de la transmission du plan, le conseil de la municipalité régionale de comté l'examine et se prononce sur sa conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire⁸³. La vérification de la conformité se fait donc d'abord par les membres du conseil de la municipalité régionale de comté et non par un tribunal ni par des spécialistes. Le législateur démontre ici une volonté de souplesse.

Si le conseil de la municipalité régionale de comté juge que le plan est conforme, il l'approuve. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté délivre alors un certificat de conformité à l'égard du plan⁸⁴.

Si le certificat de conformité n'a pas été délivré à l'expiration du délai de 45 jours suivant la transmission du plan, la municipalité locale peut demander un avis de conformité à la Commission municipale du Québec. Le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale signifie alors à la Commission une copie certifiée conforme du plan et de la résolution par laquelle l'avis de la Commission est demandé, la Commission devant recevoir sa copie dans les quinze jours qui suivent l'expiration du délai de 45 jours. Il signifie aussi une copie de la résolution à la municipalité régionale de comté⁸⁵. Le ministre des Affaires municipales et de la Métropole peut aussi faire la même demande dans le même délai⁸⁶, mais non les personnes habiles à voter.

En vertu de l'article 38 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la Commission municipale doit, dans les 45 jours de la signification de la demande, donner son avis «sur la seule question» de savoir si le plan est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.

82. *Ibid.*, art. 33-36.

83. *Ibid.*, art. 36.

84. *Ibid.*, art. 36, 44.

85. *Ibid.*, art. 37.

86. *Ibid.*, art. 240.

La Commission municipale doit se prononcer alors sur la conformité, mais non sur la légalité ni sur l'opportunité du schéma ou du plan⁸⁷. L'article 38 déclare, en effet, qu'elle se prononce sur la question de savoir si le plan est conforme, mais non qu'elle a compétence sur la légalité ou sur l'opportunité. Il dit même qu'elle donne son avis «sur la seule question» de savoir si le plan est conforme⁸⁸.

La Commission municipale se prononce sur la conformité de l'ensemble du plan, et non sur la conformité des seules dispositions auxquelles réfère la demande. En effet, l'article 38 dit qu'elle se prononce sur la question de savoir si «le plan» est conforme.

Il y a lieu d'ajouter que la Commission municipale est spécialisée en matière de conformité et qu'elle bénéficie d'une clause privative⁸⁹. En conséquence, la norme de contrôle judiciaire de ses décisions est celle de l'erreur manifestement déraisonnable⁹⁰.

Une copie de l'avis de la Commission est transmise, dès son émission, à la municipalité locale qui a fait la demande et à la municipalité régionale de comté. L'avis de la Commission lie les intéressés en ce qui concerne la conformité. Il peut toutefois contenir, à titre indicatif seulement, les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité requise⁹¹.

Si la Commission est d'avis que le plan est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté doit, dans les 15 jours de la date de l'avis de conformité, délivrer un certificat de conformité⁹².

87. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; *Giroux c. Commission municipale du Québec*, J.E. 96-456 (C.S.) [ci-après *Giroux*].

88. Sur les décisions de la Commission municipale, voir le texte du professeur Lorne Giroux ((2000-01) 31 R.D.U.S.).

89. *Loi sur la Commission municipale*, L.R.Q. c. C-35, art. 21; *Code de procédure civile*, L.R.Q. c. C-25, art. 94.2.

90. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; *Miron Canada c. Laliberté*, J.E. 89-1514 (C.S.).

91. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 38.

92. *Ibid.*, art. 39.

Si, à l'expiration du délai des 15 jours qui suivent l'expiration du délai de 45 jours suivant la transmission du plan à la municipalité régionale de comté, la municipalité locale n'a pas demandé l'avis de la Commission municipale ou si la Commission municipale est d'avis que le plan n'est pas conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le conseil de la municipalité régionale de comté demande à la municipalité locale de modifier le plan de façon à assurer la conformité requise dans le délai qu'il prescrit, lequel ne peut être de moins de 45 jours⁹³.

Si la municipalité locale ne soumet pas, dans le délai prescrit, un plan à l'approbation du conseil de la municipalité régionale de comté, celui-ci procède lui-même à l'adoption du plan aux frais de la municipalité. Le plan est alors réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Une copie en est déposée au bureau de la municipalité locale. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté donne avis de ce dépôt dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité locale. Il délivre, par ailleurs, un certificat de conformité à l'égard du plan⁹⁴.

Le plan adopté ou modifié entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité. Un avis de l'entrée en vigueur du plan ou, lorsque le plan n'a pas été modifié parce que la municipalité locale considérait qu'il était déjà conforme, un avis indiquant que le plan a fait l'objet d'un certificat de conformité est publié dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité locale et est transmis au ministre des Ressources naturelles pour les fins du cadastre⁹⁵.

ii) La vérification de la conformité des règlements d'urbanisme

Dans les quatre-vingt-dix jours de l'entrée en vigueur du nouveau plan d'urbanisme d'une municipalité locale ou du plan modifié pour le rendre conforme au nouveau schéma d'aménagement de la municipalité régionale de

93. *Ibid.*, art. 40.

94. *Ibid.*, art. 42, 44.

95. *Ibid.*, art. 44.

comté ou de la délivrance du certificat de conformité du plan s'il n'a pas été modifié à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau schéma, le conseil de toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale doit, comme nous le verrons, si elle n'en a pas déjà, adopter un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction et, si le document complémentaire le requiert, le règlement visé à l'article 116 et en transmettre une copie au conseil de la municipalité régionale de comté⁹⁶. Ces règlements doivent être conformes, non seulement au plan d'urbanisme, mais aussi aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire⁹⁷.

Lorsque de tels règlements étaient déjà en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du plan, le conseil doit, dans le même délai, les modifier pour les rendre conformes, s'ils ne le sont pas déjà, et en transmettre une copie à la municipalité régionale de comté.

Les modifications alors apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire⁹⁸. Il y a lieu d'ajouter qu'une modification n'est pas une modification ayant pour seul but de rendre le règlement conforme et, en conséquence, est susceptible d'approbation référendaire, lorsqu'elle ne fait qu'exercer un choix parmi diverses options autorisées par le schéma. Il s'agit, en effet, alors d'une modification facultative, et non d'une modification nécessaire pour rendre le règlement conforme. Ainsi, si le schéma prévoit que, dans une partie du territoire d'une ville, les usages autorisés sont, d'une façon prédominante, les usages résidentiels et, d'une façon complémentaire, les usages qui accompagnent habituellement le développement résidentiel, et si le règlement de zonage est modifié pour indiquer les endroits précis où sont autorisés les commerces dans cette partie de territoire, la modification n'a pas pour but de rendre le règlement conforme et, en

96. *Ibid.*, art. 102. Le règlement doit, à moins qu'il n'ait fait l'objet de la consultation prévue à l'article 95, être soumis à la consultation prévue aux articles 124 à 127.

97. *Ibid.*, art. 102.

98. *Ibid.*, art. 123; *Trottier c. Dolbeau (Ville de)*, J.E. 87-756 (C.S.) [ci-après *Trottier*].

conséquence, est susceptible d'approbation référendaire, comme l'a jugé la Cour supérieure dans l'affaire *Bellington*⁹⁹.

Lorsque le conseil de la municipalité locale juge qu'un tel règlement est déjà conforme, il doit adopter une résolution et faire publier un avis indiquant son intention de ne pas le modifier et transmettre une copie de la résolution et du règlement à la municipalité régionale de comté¹⁰⁰.

Dans les 45 jours de la transmission du règlement, le conseil de la municipalité régionale de comté l'examine et se prononce sur sa conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹⁰¹. S'il juge que le plan est conforme, il l'approuve. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté délivre alors un certificat de conformité à l'égard du règlement¹⁰².

Si le certificat de conformité n'a pas été délivré à l'expiration du délai de 45 jours suivant la transmission du plan, la municipalité locale peut demander un avis de conformité à la Commission municipale du Québec. Le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale signifie alors à la Commission une copie certifiée conforme du règlement et de la résolution par laquelle l'avis de la Commission est demandé, la Commission devant recevoir sa copie dans les 15 jours qui suivent l'expiration du délai de 45 jours. Il signifie aussi une copie de la résolution à la municipalité régionale de comté¹⁰³. Le ministre des Affaires municipales et de la Métropole peut aussi faire la même demande dans le même délai¹⁰⁴, mais non les personnes habiles à voter.

La Commission municipale doit, dans les 45 jours de la signification de la demande, donner son avis «sur la seule question» de savoir si le règlement est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du

99. *Supra* note 22.

100. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 102.

101. *Ibid.*, art. 36.

102. *Ibid.*, art. 36, 44.

103. *Ibid.*, art. 37.

104. *Ibid.*, art. 240.

document complémentaire¹⁰⁵. La Commission municipale se prononce alors sur la conformité de l'ensemble du règlement. Par ailleurs elle ne peut se prononcer sur la légalité ou l'opportunité de celui-ci¹⁰⁶.

Une copie de cet avis est transmise, dès son émission, à la municipalité locale qui a fait la demande et à la municipalité régionale de comté. L'avis de la Commission lie les intéressés en ce qui concerne la conformité. Il peut toutefois contenir, à titre indicatif seulement, les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité requise¹⁰⁷.

Si la Commission est d'avis que le règlement est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté doit, dans les 15 jours de la date de l'avis de conformité, délivrer un certificat de conformité¹⁰⁸.

Si, à l'expiration du délai des 15 jours qui suivent l'expiration du délai de 45 jours suivant la transmission du plan à la municipalité régionale de comté, la municipalité locale n'a pas demandé l'avis de la Commission municipale ou si la Commission municipale est d'avis que le règlement n'est pas conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le conseil de la municipalité régionale de comté demande à la municipalité locale de le modifier de façon à assurer la conformité requise dans le délai qu'il prescrit, lequel ne peut être de moins de 45 jours¹⁰⁹. Les modifications alors apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire¹¹⁰.

105. *Ibid.*, art. 38. Sur les décisions de la Commission municipale, voir le texte du professeur Lorne Giroux, *supra* note 88.

106. Voir les notes 87 et 90 et le texte correspondant.

107. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 38.

108. *Ibid.*, art. 39.

109. *Ibid.*, art. 40.

110. *Ibid.*, art. 123; *Trottier*, *supra* note 98. Voir la note 99 et le texte correspondant.

Si la municipalité locale ne soumet pas, dans le délai prescrit, un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction ou, si le document complémentaire le requiert, le règlement visé à l'article 116 à l'approbation du conseil de la municipalité régionale de comté, celui-ci procède lui-même à l'adoption du règlement aux frais de la municipalité. Le règlement est alors réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Une copie en est déposée au bureau de la municipalité locale. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté donne avis de ce dépôt dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité locale. Il délivre, par ailleurs, un certificat de conformité à l'égard du règlement¹¹¹.

Le règlement adopté ou modifié entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité, sauf si la procédure de vérification de la conformité au plan d'urbanisme n'a pas encore été complétée¹¹². Les règlements de zonage, de lotissement et de construction et le règlement visé à l'article 116 sont, en effet, sujets à une double conformité : conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire et conformité au plan d'urbanisme.

Un avis de l'entrée en vigueur du règlement ou, lorsque le règlement n'a pas été modifié parce que la municipalité locale considérerait qu'il était déjà conforme, un avis indiquant que le règlement a fait l'objet d'un certificat de conformité est publié dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité locale et est transmis au ministre des Ressources naturelles pour les fins du cadastre¹¹³.

ii. La vérification suite à la modification du schéma

Après l'entrée en vigueur du règlement modifiant le schéma, le conseil de la municipalité régionale de comté adopte, si nécessaire, un document indiquant la nature des modifications que chaque municipalité locale faisant

111. *Ibid.*, art. 42, 44.

112. *Ibid.*, art. 44.

113. *Ibid.*, art. 44.

partie du territoire de la municipalité régionale devra apporter à son plan d'urbanisme, à son règlement de zonage, de lotissement ou de construction, à son règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou à son règlement prévu à l'article 116, ou qui identifie toute municipalité qui devra adopter un règlement prévu à l'article 116, en conséquence de la modification du schéma¹¹⁴.

Le conseil de toute municipalité locale mentionnée dans le document doit, dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur du règlement modifiant le schéma, adopter les modifications en question¹¹⁵. Les modifications alors apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire¹¹⁶.

Le plus tôt possible après l'adoption du règlement apportant les modifications demandées à un plan ou à un des règlements mentionnés, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale doit transmettre à la municipalité régionale de comté une copie certifiée conforme du règlement modificateur et de la résolution par laquelle il est adopté¹¹⁷. Il doit, de plus, dans le cas d'une modification au plan, transmettre à toute municipalité locale dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté une copie certifiée conforme du plan faisant l'objet de la modification¹¹⁸.

Dans les 120 jours qui suivent la transmission du règlement et de la résolution, le conseil de la municipalité régionale de comté doit, par résolution, approuver le règlement s'il est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le désapprouver dans le cas contraire. Si le conseil désapprouve le règlement, la

114. *Ibid.*, art. 53.10.

115. *Ibid.*, art. 58-59.

116. *Ibid.*, art. 123; *Trottier, supra* note 98. Voir la note 99 et le texte correspondant.

117. *Ibid.*, art. 109.6, 137.2.

118. *Ibid.*, art. 109.6.

résolution doit être motivée et doit identifier les dispositions du règlement qui ne sont pas conformes¹¹⁹.

Si le conseil approuve le règlement, le secrétaire-trésorier doit, le plus tôt possible après l'adoption de la résolution, délivrer un certificat de conformité à son égard et en transmettre une copie certifiée conforme à la municipalité locale¹²⁰.

Si le conseil désapprouve le règlement, le secrétaire-trésorier doit, le plus tôt possible après l'adoption de la résolution, en transmettre une copie certifiée conforme à la municipalité locale¹²¹.

Le conseil de la municipalité locale détient un recours si le conseil de la municipalité régionale de comté désapprouve le règlement ou s'il ne se prononce pas dans les 120 jours de la transmission d'une copie du règlement et de la résolution qui l'adopte. Il peut, en effet, demander, par résolution, à la Commission municipale du Québec son avis sur la conformité du règlement. Le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale doit alors signifier à la Commission une copie certifiée conforme du règlement et de la résolution demandant cet avis et à la municipalité régionale de comté une copie de la résolution. La copie destinée à la Commission doit lui parvenir dans les 15 jours qui suivent la transmission à la municipalité locale de la résolution désapprouvant le règlement ou, si le conseil de la municipalité régionale de comté ne s'est pas prononcé, dans les 15 jours qui suivent les 120 jours de la transmission d'une copie du règlement et de la résolution l'adoptant à la municipalité régionale de comté¹²².

Le conseil de la municipalité locale peut aussi, au lieu de demander l'avis de la Commission sur la conformité du règlement, adopter un seul règlement qui ne contient que les éléments du règlement qui n'ont pas entraîné la désapprobation. Il peut encore, s'il le préfère, adopter, en plus d'un tel règlement, un second qui ne contient que les éléments qui ont entraîné la

119. *Ibid.*, art. 109.7, 137.3.

120. *Ibid.*

121. *Ibid.*

122. *Ibid.*, art. 109.8, 137.4.

désapprobation et demander, dans la même résolution, un avis de conformité à la Commission municipale. L'adoption de ce ou de ces règlements pourra être faite sans la nécessité d'une consultation publique préalable à l'adoption du règlement, sans que le conseil soit obligé d'adopter d'abord un projet de règlement et de tenir une assemblée publique¹²³.

La Commission municipale doit donner son avis dans les 60 jours qui suivent la réception de la copie de la résolution par laquelle l'avis est demandé¹²⁴. Elle ne doit se prononcer que sur la conformité, mais non sur la légalité ni sur l'opportunité¹²⁵. Si elle juge que le règlement n'est pas conforme, l'avis peut contenir les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité. Le secrétaire de la Commission doit transmettre une copie de l'avis à la municipalité locale et à la municipalité régionale de comté¹²⁶.

Si l'avis indique que le règlement est conforme, le secrétaire-trésorier doit, aussitôt que possible après la réception de la copie de l'avis, délivrer un certificat de conformité à l'égard de l'avis et en transmettre une copie certifiée conforme à la municipalité locale¹²⁷.

Si l'avis indique que le règlement n'est pas conforme ou si la Commission n'a pas reçu une demande d'avis dans le délai prévu, le conseil de la municipalité régionale de comté doit demander à la municipalité locale de remplacer le règlement, dans le délai qu'il prescrit, par un autre qui est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Le secrétaire-trésorier doit transmettre à la municipalité locale une copie certifiée conforme de la résolution formulant cette demande le plus tôt possible après l'adoption de celle-ci¹²⁸.

123. *Ibid.*, art. 109.8.1, 137.4.1.

124. *Ibid.*, art. 109.9, 137.5.

125. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; *Giroux*, *supra* note 87.

126. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 109.9, 137.5.

127. *Ibid.*

128. *Ibid.*, art. 109.10, 137.6. Le délai prescrit pour le remplacement ne peut se terminer avant l'expiration de la période de 45 jours qui suit la transmission de la résolution.

La municipalité locale peut alors remplacer le règlement sans avoir à adopter un projet de règlement, ni à tenir une assemblée publique sur ce projet, sauf si les changements apportés n'ont pas uniquement pour but d'assurer sa conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire et, dans le cas d'une modification au règlement de zonage ou de lotissement, sans que la modification soit susceptible d'approbation référendaire, sauf la même exception¹²⁹.

Si le conseil municipal ne remplace pas le règlement dans le délai prévu, le conseil de la municipalité régionale de comté peut l'adopter à sa place, aux frais de la municipalité locale, sans avoir à suivre la procédure prescrite pour l'adoption d'une modification au plan d'urbanisme ou à l'un des règlements mentionnés par une municipalité locale. Le plus tôt possible après l'adoption du règlement, le secrétaire-trésorier doit délivrer un certificat de conformité à son égard. Le plus tôt possible après l'adoption du règlement et la délivrance du certificat de conformité, le secrétaire-trésorier doit transmettre une copie certifiée conforme du règlement et du certificat à la municipalité locale et, pour fins d'enregistrement, à la Commission municipale du Québec¹³⁰.

Le règlement modifiant le plan d'urbanisme entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité à son égard. Il est alors réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹³¹. Il en est de même du règlement qui modifie le règlement de zonage, de lotissement ou de construction, le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou le règlement prévu à l'article 116, sauf si la procédure de vérification de la conformité d'un tel règlement au plan d'urbanisme n'a pas encore été complétée. Ces règlements sont, en effet, sujets à une double conformité : conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire et conformité au plan d'urbanisme. En un tel cas, le règlement entre en vigueur à la date la plus tardive entre la date de la délivrance

129. *Ibid.*, art. 109.11, 137.7.

130. *Ibid.*, art. 109.12, 137.8.

131. *Ibid.*, art. 110.

du certificat de conformité et la date à compter de laquelle il est réputé conforme au plan d'urbanisme¹³².

iii. La vérification suite à la révision du schéma

Le conseil de toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté doit, dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du schéma révisé, modifier son plan d'urbanisme, ses règlements de zonage, de lotissement ou de construction, ses règlements sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux et son règlement visé à l'article 116, s'ils ne sont pas déjà conformes aux objectifs du schéma révisé et aux dispositions du document complémentaire, de façon à les rendre conformes et adopter, si le document complémentaire le requiert et naturellement si un tel règlement n'est pas déjà en vigueur, un règlement visé à l'article 116 conforme¹³³. Les modifications alors apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire¹³⁴.

Lorsqu'il considère que ce plan et ces règlements ou certains d'entre eux sont déjà conformes, donc n'ont pas à être modifiés, le conseil de la municipalité locale doit adopter une résolution l'indiquant et spécifiant le plan et les règlements qu'il considère conformes. Le plus tôt possible après l'adoption de cette résolution, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale transmet une copie certifiée conforme de la résolution à la municipalité régionale de comté et donne un avis public de son adoption¹³⁵.

Dans les 120 jours qui suivent la transmission de la copie de la résolution, le conseil de la municipalité régionale de comté doit approuver la

132. *Ibid.*, art. 137.15.

133. *Ibid.*, art. 58-59. Nous étudierons les effets de la révision du schéma qui touchent la conformité au plan d'urbanisme lors que nous étudierons la conformité à ce plan, voir la partie II. B. 1. c. ci-dessous.

134. *Ibid.*, art. 123; *Trottier, supra* note 98. Voir la note 98 et le texte correspondant.

135. *Ibid.*, art. 59.1.

résolution si le plan ou le règlement qui en fait l'objet est conforme aux objectifs du schéma révisé et aux dispositions du document complémentaire, le désapprouver dans le cas contraire. La résolution du conseil de la municipalité régionale de comté doit être motivée si elle désapprouve la résolution du conseil de la municipalité locale. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale doit, le plus tôt possible après l'adoption de la résolution, en transmettre une copie certifiée conforme à la municipalité locale¹³⁶.

Si le conseil de la municipalité régionale de comté approuve la résolution du conseil de la municipalité locale, le plan ou le règlement faisant l'objet de l'approbation n'a pas à être modifié pour tenir compte de la révision du schéma. Il est réputé conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire¹³⁷.

Si le conseil de la municipalité régionale de comté désapprouve la résolution ou ne se prononce pas dans les 120 jours qui suivent la transmission de la copie de celle-ci, le conseil de la municipalité locale peut demander à la Commission municipale du Québec son avis sur la conformité du plan ou du règlement faisant l'objet de celle-ci. Le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale doit alors signifier à la Commission une copie certifiée conforme de la résolution par laquelle l'avis est demandé et du plan ou du règlement concerné. Il signifie aussi une copie certifiée conforme de la résolution à la municipalité régionale de comté. La copie destinée à la Commission doit être reçue par elle dans les 15 jours qui suivent la transmission à la municipalité locale d'une copie de la résolution désapprouvant le règlement ou, si le conseil de la municipalité régionale de comté ne s'est pas prononcé, dans les 15 jours qui suivent les 120 jours de la transmission d'une copie de la résolution du conseil de la municipalité locale à la municipalité régionale de comté¹³⁸.

La Commission municipale doit donner son avis dans les 60 jours qui suivent la réception de la copie de la résolution par laquelle l'avis est demandé.

136. *Ibid.*, art. 59.2.

137. *Ibid.*, art. 59.2.

138. *Ibid.*, art. 59.3.

Elle ne doit se prononcer que sur la conformité, mais non sur la légalité ni sur l'opportunité¹³⁹. Si elle juge que le plan ou le règlement n'est pas conforme, l'avis peut contenir les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité. Le secrétaire de la Commission doit transmettre une copie de l'avis à la municipalité locale et à la municipalité régionale de comté¹⁴⁰.

Si l'avis indique que le plan ou le règlement est conforme, il n'a pas à être modifié pour tenir compte de la révision du schéma. Il est réputé conforme aux objectifs du schéma révisé et aux dispositions du document complémentaire¹⁴¹.

Si l'avis indique que le règlement n'est pas conforme ou si la Commission n'a pas reçu une demande d'avis dans le délai prévu, le conseil de la municipalité régionale de comté doit demander à la municipalité locale de remplacer le règlement, dans le délai qu'il prescrit, par un autre qui est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Le secrétaire-trésorier doit transmettre à la municipalité locale une copie certifiée conforme de la résolution formulant cette demande le plus tôt possible après l'adoption de celle-ci¹⁴².

La municipalité locale peut alors remplacer le règlement sans avoir à adopter un projet de règlement, ni à tenir une assemblée publique, sauf si les changements apportés n'ont pas uniquement pour but d'assurer sa conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹⁴³ et, dans le cas d'une modification au règlement de zonage ou de lotissement, sans que la modification soit susceptible d'approbation référendaire, sauf la même exception¹⁴⁴.

139. 2876574 Canada inc., *supra* note 69; Giroux, *supra* note 87.

140. L.A.U., *supra* note 1, art. 59.4.

141. *Ibid.*

142. *Ibid.*, art. 109.10, 137.6. Le délai prescrit pour le remplacement ne peut se terminer avant l'expiration de la période de 45 jours qui suit la transmission de la résolution.

143. *Ibid.*, art. 109.11, 137.7.

144. *Ibid.*, art. 123.

Si le conseil municipal ne remplace pas le règlement dans le délai prévu, le conseil de la municipalité régionale de comté peut l'adopter à sa place, aux frais de la municipalité locale, sans avoir à suivre la procédure prescrite pour l'adoption d'une modification au plan d'urbanisme ou un règlement d'urbanisme par une municipalité locale. Le plus tôt possible après l'adoption du règlement, le secrétaire-trésorier doit délivrer un certificat de conformité à son égard. Le plus tôt possible après l'adoption du règlement et la délivrance du certificat de conformité, le secrétaire-trésorier doit transmettre une copie certifiée conforme du règlement et du certificat à la municipalité locale et, pour fins d'enregistrement, à la Commission municipale du Québec¹⁴⁵.

Le règlement modifiant le plan d'urbanisme entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité à son égard. Il est alors réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹⁴⁶. Il en est de même du règlement qui modifie le règlement de zonage, de lotissement ou de construction, le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou le règlement prévu à l'article 116, sauf si la procédure de vérification de la conformité d'un tel règlement au plan d'urbanisme n'a pas encore été complétée. Ces règlements sont, en effet, sujets à une double conformité : conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire et conformité au plan d'urbanisme. En un tel cas, le règlement entre en vigueur à la date la plus tardive entre la date de la délivrance du certificat de conformité et la date à compter de laquelle il est réputé conforme au plan d'urbanisme¹⁴⁷.

145. *Ibid.*, art. 109.12, 137.8.

146. *Ibid.*, art. 110.

147. *Ibid.*, art. 137.15.

iv. La vérification lors d'une modification ordinaire à un plan ou à un règlement d'urbanisme

i) La règle

Le plus tôt possible après l'adoption d'un règlement apportant une modification ordinaire au plan d'urbanisme, à un règlement de zonage, de lotissement ou de construction, à un règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou à un règlement visé à l'article 116, c'est-à-dire une modification qui n'est pas faite dans un but de conformité aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale doit transmettre à la municipalité régionale de comté une copie certifiée conforme du règlement modificateur et de la résolution par laquelle il est adopté¹⁴⁸. Il doit, de plus, dans le cas d'une modification au plan, transmettre, à toute municipalité locale dont le territoire est contigu et à la municipalité régionale de comté, une copie certifiée conforme du plan faisant l'objet de la modification¹⁴⁹.

La vérification de la conformité du plan ou d'un tel règlement aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire se fait, quant au reste, de la même manière que la vérification faite à la suite de la modification du schéma¹⁵⁰, sauf deux exceptions. En premier lieu, si le règlement doit être approuvé par les personnes habiles à voter, la transmission d'une copie certifiée conforme du règlement et de la résolution par laquelle il est adopté à la municipalité régionale de comté peut être faite soit après cette approbation, soit après l'adoption du règlement, le certificat de conformité ne pouvant toutefois être délivré avant que la municipalité régionale de comté ait reçu du greffier ou du secrétaire-trésorier de la municipalité locale un avis mentionnant la date à laquelle le règlement est réputé avoir été approuvé par ces personnes¹⁵¹. En second lieu, si, à l'expiration du délai de 15 jours qui suivent l'expiration du délai de 45 jours suivant la transmission du plan ou du

148. *Ibid.*, art. 109.6, 137.2.

149. *Ibid.*, art. 109.6.

150. *Ibid.*, art. 109.6-109.9, 137.2-137.5.

151. *Ibid.*, art. 137.2, 137.5.

règlement à la municipalité régionale de comté, la municipalité locale n'a pas demandé l'avis de la Commission municipale ou si la Commission municipale est d'avis que le règlement n'est pas conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, le conseil de la municipalité régionale de comté ne peut demander à la municipalité locale de modifier son plan ou son règlement et le faire à sa place, si elle ne le fait pas. Si la municipalité locale n'a pas demandé l'avis de la Commission municipale dans le délai prescrit ou si la Commission municipale est d'avis que le règlement n'est pas conforme, la sanction est simplement que le règlement ne peut entrer en vigueur.

Le règlement modifiant le plan d'urbanisme entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité à son égard. Il est alors réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹⁵². Il en est de même du règlement qui modifie le règlement de zonage, de lotissement ou de construction, le règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou le règlement prévu à l'article 116, sauf si la procédure de vérification de la conformité d'un tel règlement au plan d'urbanisme n'a pas encore été complétée. Ces règlements sont, en effet, sujets à une double conformité : conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire et conformité au plan d'urbanisme. En un tel cas, le règlement entre en vigueur à la date la plus tardive entre la date de la délivrance du certificat de conformité et la date à compter de laquelle il est réputé conforme au plan d'urbanisme¹⁵³.

Il y a lieu d'ajouter que si, pour respecter l'obligation d'adopter le même jour le règlement révisant le plan et celui qui remplace le règlement de zonage ou de lotissement, obligation imposée lorsque le conseil désire remplacer le règlement de zonage ou de lotissement, le conseil doit réadopter sans modification le règlement visant le plan, il n'a pas à adopter un projet de règlement ni à tenir une assemblée publique pour le faire. De plus, la délivrance

152. *Ibid.*, art. 110.

153. *Ibid.*, art. 137.15.

et la transmission du certificat de conformité à l'égard du règlement révisant le plan ne peuvent alors être effectuées que si celles prévues à l'égard de tout autre règlement ainsi adopté le même jour peuvent l'être aussi. Les délivrance et transmission sont alors effectuées le même jour à l'égard de tous ces règlements¹⁵⁴.

ii) L'exception

Le conseil d'une municipalité régionale de comté peut, par règlement, déterminer dans quels cas un règlement d'une municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale doit faire l'objet d'un examen de sa conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Si elle le fait, les règles de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relatives à la conformité d'un règlement aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire ne s'appliquent pas aux règlements d'une municipalité locale qui n'est pas visée par ce règlement, sauf les quatre exceptions suivantes :

- 1° les règles qui concernent la conformité à la suite d'une modification ou de la révision du schéma;
- 2° un règlement dont l'objet est visé par une disposition du document complémentaire;
- 3° un règlement révisant le plan d'urbanisme;
- 4° un règlement qui remplace le règlement de zonage ou de lotissement¹⁵⁵.

Le plus tôt possible après l'entrée en vigueur du règlement, le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté doit en transmettre une copie certifiée conforme à chaque municipalité dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale et, à des fins d'enregistrement, à la Commission municipale¹⁵⁶.

154. *Ibid.*, art. 137.3.

155. *Ibid.*, art. 237.2.

156. *Ibid.*

b) Le certificat de conformité

Le certificat de conformité atteste de la conformité du plan d'urbanisme, du règlement de zonage, de lotissement ou de construction, du règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou du règlement prévu à l'article 116 d'une municipalité locale aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire de la municipalité régionale de comté dont le territoire comprend celui de la municipalité locale. Il est délivré, comme nous l'avons vu, par le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté.

À compter de la date de la délivrance du certificat de conformité, le plan ou le règlement pour lequel il est donné est réputé conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹⁵⁷. Le fonctionnaire municipal responsable de la délivrance des permis doit, en conséquence, présumer que ce plan ou ce règlement est conforme aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire lorsqu'une demande de permis lui est présentée¹⁵⁸.

La Cour d'appel a jugé, dans l'affaire *Pires c. Charlesbourg (Corporation municipale de)*¹⁵⁹ que la présomption de conformité est une présomption *juris et de jure* qui ne peut plus être remise en question. Elle l'a fait à propos de la conformité au plan d'urbanisme, mais cet arrêt est tout aussi applicable à la conformité aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire. Elle a donné pour motif que :

... [à] lire la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, il est manifeste que le législateur, qui avait le souci de la stabilité nécessaire des règlements de zonage des municipalités, a voulu que, après un certain délai ou qu'après un avis de conformité de la Commission municipale, la conformité d'un règlement de zonage ne pût plus être remise en question.

157. *Ibid.*, art. 39, 44, 45, 109.7, 109.9, 137.3, 137.5.

158. *Subilomar Properties*, *supra* note 19.

159. [1988] R.J.Q. 1252 (C.A.) confirmant [1987] R.J.Q. 357 (C.S.) [ci-après *Pires*,].

Elle a ajouté :

Après ce délai ou après l'avis de la Commission, un règlement de zonage ne peut plus être attaqué au motif qu'il ne serait pas conforme au plan d'urbanisme.¹⁶⁰

Appliquant ce principe aux faits en cause, elle a jugé que, même si le règlement de zonage n'était pas conforme dans les faits, les appelants ne pouvaient pas, étant donné la présomption de conformité, soulever cette question.

Cet arrêt est convaincant. En effet, le législateur a voulu donner un temps restreint pour vérifier la conformité afin de régler ce problème et d'éviter les contestations continuelles. De plus, comme nous l'avons vu, la vérification de la conformité est une vérification avant tout administrative, et non une vérification de la légalité. Le fait qu'elle soit d'abord confiée au conseil de la municipalité régionale de comté le démontre clairement.

Il y a lieu d'ajouter que la procédure de vérification établie par la loi et la présomption irréfragable de conformité que donne le certificat de conformité nous paraissent démontrer que l'absence de conformité ne constitue pas un motif de nullité du plan ou du règlement. Le jugement du juge Nichols dans l'affaire *Pires*¹⁶¹ est d'ailleurs en ce sens.

c. Les travaux publics

À compter de la date de la délivrance du dernier certificat de conformité à l'égard du plan d'urbanisme et des règlements de zonage, de lotissement et de construction et, s'il y a lieu, du règlement visé à l'article 116, tout règlement ou toute résolution de la municipalité locale ayant pour objet l'exécution de travaux publics autres que des travaux de réfection, de correction ou de réparation d'immeubles en place, doit être transmis, dès son adoption, à la municipalité régionale de comté. Celle-ci peut alors examiner l'opportunité des travaux eu

160. *Ibid.* à la p. 1257.

161. *Ibid.*

égard aux objectifs des travaux et aux dispositions du document complémentaire¹⁶².

3. Les effets sur le gouvernement

En vertu de l'article 2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le schéma d'aménagement lie le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État lorsque ceux-ci projettent de faire, sur le territoire de la municipalité régionale de comté, «une intervention à laquelle s'appliquent les articles les articles 150 à 157, dans la seule mesure prévue à ces articles». Les interventions auxquelles s'appliquent les articles 150 à 157 sont celles qui sont mentionnées à l'article 149. En conséquence, le schéma d'aménagement ne lie le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État que relativement aux interventions mentionnées à cet article¹⁶³.

Le gouvernement, l'un de ses ministres ou un mandataire de l'État ne peut faire une telle intervention que si celle-ci est réputée conforme aux objectifs du schéma d'aménagement¹⁶⁴. Lorsqu'une telle intervention mentionnée à l'article 149 est projetée, le ministre des Affaires municipales et de la Métropole doit signifier à la municipalité régionale de comté un avis qui la décrit¹⁶⁵, le défaut de donner cet avis rendant l'intervention illégale¹⁶⁶.

Le conseil de la municipalité régionale doit, dans les 120 jours qui suivent la signification de l'avis du ministre, donner son avis sur la conformité de l'intervention projetée aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Si l'avis indique que l'intervention n'est pas conforme, le ministre peut, dans les 120 jours qui suivent la réception de la résolution formulant l'avis, demander à la Commission municipale son

162. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 46.

163. *Mirabel (Municipalité régionale de comté de) c. Hydro-Québec*, *supra* note 79.

164. *L.A.U.* *supra* note 1, art. 150, 157.

165. *Ibid.*, art. 151. L'avis demeure valide pendant trois ans après la date où l'intervention est réputée conforme et pendant la période où l'intervention se poursuit après ces trois ans, sans égard aux changements apportés au schéma qui entrent en vigueur avant la fin de l'intervention.

166. *Coalition des citoyens et citoyennes du val St-François c. Québec (P.G.)*, [1999] R.J.Q. 511 (C.S.).

avis sur cette conformité ou demander au conseil de la municipalité régionale de comté de modifier son schéma de façon à ce que l'intervention devienne conforme et indiquer les modifications qui doivent être apportées à cette fin. De plus, même lorsque le ministre demande un avis à la Commission municipale, il peut, si l'avis de la Commission indique que l'intervention n'est pas conforme, faire la même demande au conseil de la municipalité régionale de comté dans les 30 jours qui suivent la réception de la copie de l'avis. Le conseil de la municipalité régionale de comté doit alors, dans les 90 jours qui suivent la signification de la demande, adopter le règlement demandé, sans devoir suivre le processus habituel préalable à l'adoption d'un règlement modifiant le schéma, sauf l'avis de motion. Il n'a donc pas à adopter un projet de règlement, ni à tenir une assemblée publique¹⁶⁷.

Si le conseil de la municipalité régionale de comté n'obéit pas, le gouvernement du Québec peut, par décret, adopter lui-même un règlement modifiant le schéma. Il doit toutefois préalablement produire un document qui expose l'intervention projetée et les modifications qui doivent être apportée au schéma d'aménagement et tenir, par l'intermédiaire d'un représentant, une ou plusieurs assemblées publiques de consultation. Le règlement entre en vigueur à la date mentionnée dans le décret¹⁶⁸. Le gouvernement fait ainsi ce qu'il veut, mais il doit s'expliquer.

Le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État ne sont donc que très partiellement liés par le schéma.

Il y a lieu d'ajouter que lorsque le gouvernement a approuvé une modification au plan d'affectation des terres de l'État comprises dans le territoire d'une municipalité régionale de comté, conformément à l'article 25 de la *Loi sur les terres du domaine public*¹⁶⁹, le ministre des Affaires municipales et de la Métropole peut, s'il estime que le schéma d'aménagement n'est pas conforme au plan d'affectation modifié, demander une modification du schéma. Il signifie alors à la municipalité régionale de comté un avis motivé indiquant

167. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 152-155.

168. *Ibid.*, art. 156-157.

169. *L.R.Q.* c. T-8.1.

quelles modifications doivent être apportées au schéma pour le rendre conforme¹⁷⁰.

Le conseil de la municipalité régionale de comté doit alors, dans les 90 jours de la signification de cet avis, adopter un règlement modifiant le schéma pour tenir compte de l'avis. Il n'a pas à adopter un projet de règlement et à tenir une assemblée publique sur celui-ci s'il n'apporte au schéma que les modifications nécessaires pour tenir compte de l'avis. Si le conseil n'adopte pas un tel règlement, le gouvernement peut, par décret l'adopter. Le plus tôt possible après l'adoption du décret, le ministre transmet une copie de celui-ci et du règlement à la municipalité régionale de comté. Le règlement entre en vigueur à la date mentionnée dans le décret¹⁷¹.

Les mêmes règles s'appliquent lorsque sont établies ou modifiées les limites d'une plaine inondable qui est située sur le territoire de la municipalité régionale de comté et qui fait l'objet de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* adoptée par le gouvernement conformément à l'article 2.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁷².

4. Les effets sur la population

Le schéma d'aménagement ne produit pas d'effets juridiques sur la population. Il en est, d'ailleurs, de même, du plan d'urbanisme. La population est liée par les règlements d'urbanisme appliquant le schéma et le plan, mais non par le schéma ou le plan lui-même. Un schéma ou un plan qui n'a pas été appliqué par un règlement d'urbanisme ne lui est donc pas opposable. De plus, en cas de conflit entre un schéma ou un plan et un règlement d'urbanisme, c'est ce dernier qui l'emporte vis-à-vis la population¹⁷³.

170. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 53.12.

171. *Ibid.*, art. 53.12.

172. *Ibid.*, art. 53.12; *Loi sur la qualité de l'environnement*, *supra* note 35.

173. *Re Steven Polon* (1961), 29 D.L.R. 621 (H.C. Ont.); *Campbell*, *supra* note 18; *Subilomar Properties*, *supra* note 19; *Re R.K.A. Associated* (1974), 8 N.B.R. 38 (C.S. N.B.); *Starr c. Puslinch (Town of)* (1979), 7 M.P.L.R. 86 (C.A.); *Hartel Holdings*, *supra* note 20; *Woodglen c. North York* (1984), 26 M.P.L.R. 40 (S.C. Ont.); *St-Michel-Archange (Municipalité de)*, *supra* note 21; *Rivière-du-Nord (Municipalité régionale de comté de) c. Ceveco*, J.E. 97- 1801 (C.A.) confirmant J.E. 94-437 (C.A.); *Recyclage St-Michel*, *supra*

Cette interprétation est, d'ailleurs, confirmée par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Cette dernière déclare, en effet, liées par le schéma les municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté et, pour certaines interventions, le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État. Si elle avait voulu que la population soit aussi liée, elle l'aurait dit. D'ailleurs, l'article 120 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* montre clairement que le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme ne produisent pas d'effets juridiques sur la population. En effet, il exige qu'une demande de permis de construire ou un certificat d'autorisation soit conforme aux règlements de zonage et de construction et, le cas échéant, au règlement visé à l'article 116 et au règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux pour que le permis ou le certificat puisse être octroyé, mais n'exige pas que la demande soit conforme au schéma ou au plan. De même, l'article 121 exige, pour qu'un permis de lotir puisse être délivré, la conformité de la demande au règlement de lotissement et, le cas échéant, au règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux, mais non au schéma ni au plan.

Cette règle est, d'ailleurs, nécessaire pour que le citoyen sache à quoi s'en tenir. En cas de contradiction entre un schéma d'aménagement ou un plan d'urbanisme et un règlement d'urbanisme, le citoyen sait que c'est le règlement d'urbanisme qui lui est opposable, et non le schéma ou le plan.

L'inspecteur des bâtiments n'a donc pas à considérer le schéma ou le plan d'urbanisme lors qu'il doit se prononcer sur une demande de permis ou de certificat¹⁷⁴.

note 22.

174. Il y a lieu d'ajouter qu'aucune disposition de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, d'un schéma d'aménagement ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la *Loi sur les mines* (*supra* note 12) : *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 246; *Ressources Graphicor c. Québec (Ministère de l'Environnement)*, [1993] R.D.I. 101 (C.S.).

B. La planification au niveau local : le plan d'urbanisme

1. Les effets sur la municipalité locale

a. L'effet général

Le conseil est obligé d'observer son plan d'urbanisme. Il l'est parce que le plan d'urbanisme est devenu obligatoire, comme tout autre règlement ou toute résolution du conseil de la municipalité régionale de comté, lors de son entrée en vigueur. L'article 361 de la *Loi sur les cités et villes* et l'article 450 du Code municipal déclarent à ce sujet que les règlements qui entrent en vigueur ont force de loi. L'article 364 de la même loi et l'article 452 du même code ajoutent qu'ils sont exécutoires.

Cette interprétation est confirmée par l'article 101 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui déclare que l'entrée en vigueur d'un plan d'urbanisme «ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus». Le législateur n'aurait pas eu à inclure cet article s'il avait pensé que le plan d'urbanisme n'était pas obligatoire pour la municipalité locale. Cette interprétation est confirmée aussi par la procédure complexe requise pour adopter, modifier et réviser le plan.

Cette interprétation est confirmée encore par l'article 102 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui oblige une municipalité à modifier même ses règlements d'urbanisme déjà en vigueur pour les rendre conformes au plan d'urbanisme. Cette obligation n'aurait, en effet, aucun sens si la municipalité n'était pas obligée d'observer son plan d'urbanisme.

D'ailleurs, à quoi bon un plan municipal s'il n'est pas nécessaire que la municipalité le respecte? Le législateur se contredirait lui-même si, après avoir donné aux municipalités le pouvoir d'adopter un plan, il leur permettait de ne

pas en tenir compte par la suite, c'est-à-dire leur permettait de contrecarrer l'objet même du plan¹⁷⁵.

Le conseil d'une municipalité locale ne peut donc, à notre avis, sauf disposition contraire de la loi, poser un acte qui soit contraire à une disposition de son plan d'urbanisme qui soit suffisamment précise pour créer une obligation. Le plan d'urbanisme, comme le schéma d'aménagement, comporte, en effet, de par sa nature même, une part d'imprécision et toutes ses dispositions ne sont pas susceptibles de produire des effets juridiques. Le conseil peut toutefois évidemment modifier son plan, mais il doit suivre la procédure requise à cette fin

Le conseil d'une municipalité locale étant obligé d'observer son plan d'urbanisme, il s'ensuit, à plus forte raison, qu'il est obligé d'observer son programme particulier d'urbanisme qui est, comme nous l'avons vu, un document beaucoup plus précis que le plan, un document qui constitue davantage un programme d'actions qu'un énoncé de politiques. D'ailleurs, il serait difficile de penser que le conseil ne serait lié que par les règlements d'urbanisme appliquant son programme particulier d'urbanisme puisque, comme nous l'avons dit, les actes matériels que ce programme prévoit ne sont pas de nature à se réaliser dans les documents normatifs que sont les règlements d'urbanisme.

L'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Morissette c. Rimouski (Ville de)*¹⁷⁶ est en ce sens. La Cour d'appel se demande, en effet, «si l'intimée a respecté les orientations de son PPU dans sa réalisation et l'adoption de règlements édictés pour sa mise en œuvre». Elle n'aurait pas eu à se poser cette question si elle avait pensé que la ville n'était pas obligée de respecter ce programme. La réponse de la Cour d'appel est dans le même sens. En effet, après avoir fait remarquer que les appelants prétendaient qu'un programme particulier d'urbanisme avait un caractère exécutoire et constituait un véritable plan d'action, et non pas uniquement un instrument de planification, et que l'intimée soutenait le contraire, elle déclare :

175. *Hartel Holdings*, *supra* note 20 aux pp. 347-348. *Contra* : Marchand, *supra* note 1 à la p. 575.

176. J.E. 95-1466 à la p. 13 (C.A.).

Pour que le PPU de l'intimée lui impose cependant l'obligation d'agir d'une manière déterminée, il faudrait qu'il soumette l'intimée à une disposition suffisamment précise pour qu'il en résulte une obligation. Or, tel n'est pas le cas, tout au moins par rapport à l'intérêt des appelants.¹⁷⁷

Les mots «Pour que le PPU de l'intimée lui impose cependant l'obligation d'agir d'une manière déterminée...», joints à la formulation de la question, nous paraissent démontrer que la Cour d'appel est d'avis que la municipalité locale est liée par les dispositions de son programme particulier d'urbanisme qui sont suffisamment précises pour créer une obligation. Elle juge toutefois que, dans cette affaire, les dispositions du plan d'urbanisme considérées n'étaient pas suffisamment précises.

Les conséquences du caractère obligatoire du programme particulier d'urbanisme pour le conseil ne sont pas les mêmes en ce qui concerne les actes que le conseil s'est engagé à poser et les actes qu'il est susceptible de poser à l'encontre d'une disposition du programme qui est suffisamment précise pour créer une obligation. Lorsqu'une disposition du programme particulier d'urbanisme oblige le conseil à poser un acte, ce dernier peut en effet se dégager de son obligation en modifiant son programme particulier d'urbanisme conformément à la procédure prévue à cette fin. Par contre, tout acte que le conseil poserait à l'encontre d'une disposition de son programme particulier d'urbanisme qui serait suffisamment précise pour créer une obligation serait nul parce que non conforme à cette disposition.

b. L'obligation d'adopter des règlements d'urbanisme

Dans les 90 jours de l'entrée en vigueur du nouveau plan d'urbanisme d'une municipalité locale ou du plan modifié pour le rendre conforme au nouveau schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté ou de la délivrance du certificat de conformité du plan s'il n'a pas été modifié à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau schéma, toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale doit, si elle n'en

177. *Ibid.* à la p. 15.

a pas déjà, adopter un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction et, si le document complémentaire le requiert, le règlement visé à l'article 116 et en transmettre une copie au conseil de la municipalité régionale de comté¹⁷⁸.

Si une municipalité locale ne remplit pas cette obligation, le conseil de la municipalité régionale de comté adopte lui-même ces règlements, aux frais de la municipalité locale. Une copie en est alors déposée au bureau de la municipalité locale et est enregistrée à la Commission municipale du Québec. Le secrétaire-trésorier de la municipalité régionale de comté donne, de plus, avis de ce dépôt dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité¹⁷⁹.

c. La conformité

1) L'obligation

Les règlements de zonage, de lotissement, de construction et de l'article 116 doivent être conformes au plan d'urbanisme en plus d'être conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire¹⁸⁰. Il y a donc exigence d'une double conformité. Il en est de même, à compter de la modification ou de la révision du schéma, du règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, du règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale et du règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux¹⁸¹. Par ailleurs, une dérogation mineure aux règlements de zonage et de construction doit respecter les objectifs du plan¹⁸².

La conformité au plan d'urbanisme est, sauf dans le cas de la dérogation mineure, une conformité au plan et non, comme dans le cas du schéma d'aménagement, une conformité aux objectifs du plan. Elle est donc plus stricte.

178. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 102.

179. *Ibid.*, art. 42. Les règlements adoptés par le conseil de la municipalité régionale de comté sont réputés conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire.

180. *Ibid.*, art. 102.

181. *Ibid.*, art. 110.4-110.5.

182. *Ibid.*, art. 145.2.

Il ne faut pas oublier, par contre, que, comme nous l'avons dit à propos de la conformité aux dispositions du document complémentaire, une obligation de conformité n'est pas obligation d'identité¹⁸³. Il ne faut pas oublier non plus la nature d'un plan d'urbanisme qui est un énoncé de politiques, un document général, et non un document aussi précis et détaillé qu'un règlement d'urbanisme,

Il y a lieu d'ajouter encore que toutes les dispositions d'un plan d'urbanisme ne sont pas susceptibles de produire des effets juridiques, pas plus que toutes celles d'un schéma d'aménagement. Comme dans le cas du schéma, seules les dispositions du plan d'urbanisme qui sont suffisamment précises peuvent être obligatoires et, en conséquence, engendrer une obligation de conformité¹⁸⁴.

Il faut souligner, de plus, que si des dispositions d'un plan d'urbanisme relèvent, non pas d'un tel plan, mais plutôt d'un règlement d'urbanisme, ces dispositions ne sont pas légales et, en conséquence, n'engendrent pas une obligation de conformité¹⁸⁵. Le plan d'urbanisme, pas plus que le schéma d'aménagement, ne peut empiéter sur les règlements d'urbanisme.

2) La vérification

a) La procédure

i. La vérification suite à l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme

i) L'adoption d'un nouveau règlement ou l'avis indiquant qu'il y a déjà un règlement conforme

Dans les 90 jours de l'entrée en vigueur du nouveau plan d'urbanisme d'une municipalité locale ou du plan modifié pour le rendre conforme au nouveau schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté ou de

183. 2876574 Canada inc., *supra* note 69.

184. *Mirabel (M.R.C. de)*, *supra* note 79.

185. *Cousineau*, *supra* note 22; *Bellington*, *supra* note 22.

la délivrance du certificat de conformité du plan s'il n'a pas été modifié à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau schéma, le conseil de toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale doit, si elle n'en a pas déjà, adopter un règlement de zonage, un règlement de lotissement, un règlement de construction et, si le document complémentaire le requiert, le règlement visé à l'article 116 et en transmettre une copie au conseil de la municipalité régionale de comté¹⁸⁶. Ces règlements, comme nous l'avons vu, doivent être conformes, non seulement aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire, mais aussi au plan d'urbanisme¹⁸⁷.

Lorsque de tels règlements étaient déjà en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du plan et que le conseil de la municipalité locale juge qu'un tel règlement est déjà conforme, il doit adopter une résolution et faire publier un avis indiquant son intention de ne pas le modifier et transmettre une copie de la résolution et du règlement à la municipalité régionale de comté¹⁸⁸.

Il peut y avoir une vérification de la conformité au plan d'urbanisme par la Commission municipale du Québec. En effet, cinq personnes habiles à voter peuvent demander, par écrit, à la Commission municipale un avis de conformité dans les 45 jours de l'adoption du règlement ou de la publication de l'avis indiquant l'intention du conseil de ne pas modifier le règlement existant¹⁸⁹.

Sur réception d'une demande de conformité, la Commission en transmet une copie à la municipalité¹⁹⁰. Le ministre des Affaires municipales et de la Métropole peut aussi faire la même demande dans le même délai¹⁹¹.

La Commission municipale doit, dans les 45 jours de l'expiration du délai prescrit pour lui demander un avis de conformité, donner son avis sur la

186. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 102. Le règlement doit, à moins qu'il n'ait fait l'objet de la consultation prévue à l'article 95, être soumis à la consultation prévue aux articles 124 à 127.

187. *Ibid.*, art. 102.

188. *Ibid.*, art. 102.

189. *Ibid.*, art. 103.

190. *Ibid.*, art. 103. La Commission peut obtenir de la municipalité, sans frais, une copie certifiée conforme du plan et du règlement concernés.

191. *Ibid.*, art. 240.

conformité du règlement au plan d'urbanisme¹⁹². Comme dans le cas de la conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire, la Commission municipale se prononce alors sur la conformité de l'ensemble du règlement. Par ailleurs, elle ne peut se prononcer que sur la conformité au plan, mais non sur la légalité ou l'opportunité du plan ou du règlement¹⁹³.

L'avis de la Commission lie tous les intéressés en ce qui concerne la conformité. Il peut contenir, à titre indicatif seulement, les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité requise. Une copie de l'avis est transmise à la municipalité et à toute personne qui a demandé un avis de conformité à la Commission municipale et à la municipalité locale. L'avis doit, de plus, être affiché au bureau de la municipalité¹⁹⁴.

Sauf si un certificat de conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire n'a pas encore été délivré, le règlement entre en vigueur ou, dans le cas où le conseil a indiqué son intention de ne pas modifier le règlement existant, est réputé conforme au plan d'urbanisme à l'expiration du délai prescrit pour demander un avis de conformité à la Commission municipale, si aucune demande d'avis de conformité n'a été faite, à compter de l'émission de l'avis favorable de la Commission si celle-ci a jugé que le règlement était conforme au plan d'urbanisme. Si le certificat de conformité n'a pas encore été délivré, il entre en vigueur à la date de la délivrance du certificat de conformité. Un avis de son entrée en vigueur ou, dans le cas où le conseil a indiqué son intention de ne pas modifier un règlement existant, de sa conformité est publié dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité et affiché au bureau de la municipalité. Une copie de cet avis est transmise au ministre des Ressources naturelles pour les fins du cadastre. À compter de son entrée en vigueur, le règlement est réputé conforme au plan d'urbanisme.

192. *Ibid.*, art. 104.

193. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; Giroux, *supra* note 87. Sur la Commission municipale, voir aussi la note 99 et le texte correspondant. Sur les décisions de la Commission municipale, voir le texte du professeur Lorne Giroux, *supra* note 88.

194. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 104.

Si la Commission municipale est d'avis que le règlement n'est pas conforme au plan d'urbanisme, la municipalité doit, dans les 90 jours, le modifier pour le rendre conforme. Si elle ne fait qu'assurer la conformité au plan, la modification peut être faite sans consultation publique sur un projet de règlement et sans approbation par les personnes habiles à voter. Lorsque le conseil ne modifie pas son règlement, celui-ci ne peut entrer en vigueur.

ii) La modification d'un règlement existant

Lorsque de tels règlements étaient déjà en vigueur au moment de l'entrée en vigueur du plan et que ces règlements ne sont pas déjà conformes, le conseil doit, dans le même délai, les modifier pour les rendre conformes et en transmettre une copie à la municipalité régionale de comté¹⁹⁵.

Il y a lieu d'ajouter que les modifications alors apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme au plan d'urbanisme ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire¹⁹⁶ si naturellement les dispositions du plan en question relèvent véritablement d'un plan d'urbanisme. La municipalité ne peut contourner la nécessité de faire approuver une modification à son règlement de zonage ou de lotissement en mettant dans son plan des dispositions qui relèvent plutôt d'un règlement de zonage ou de lotissement¹⁹⁷.

Le plus tôt possible après l'adoption du règlement qui modifie un règlement existant, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale donne un avis public qui mentionne l'adoption de la résolution et qui explique les règles prévues aux deux premiers alinéas de l'article 137.11 et au premier alinéa de l'article 137.12¹⁹⁸.

Toute personne habile à voter du territoire de la municipalité régionale de comté peut, dans les 45 jours qui suivent la publication de l'avis, demander

195. *Ibid.*, art. 102.

196. *Ibid.*, art. 123; *Béton Provincial c. Gaspé (Ville de)*, J.E. 98-449 (C.S.) [ci-après *Béton Provincial*].

197. *Bellington*, *supra* note 22; *Cousineau*, *supra* note 22; *Trottier*, *supra* note 98.

198. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 137.10.

par écrit à la Commission municipale du Québec son avis sur la conformité du règlement au plan. Le secrétaire de la Commission transmet à la municipalité une copie de la demande¹⁹⁹.

Si la Commission reçoit une telle demande d'au moins cinq personnes à l'égard du même règlement, elle doit, dans les 60 jours qui suivent l'expiration du délai prévu pour faire la demande, donner son avis sur la conformité du règlement au plan²⁰⁰, mais non sur la légalité ni sur l'opportunité du plan ou du règlement²⁰¹. L'avis selon lequel le plan n'est pas conforme peut contenir les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité. Le secrétaire de la Commission doit transmettre une copie de l'avis à la municipalité et à toute personne qui a formulé la demande. Le greffier ou le secrétaire-trésorier affiche la copie de l'avis au bureau de la municipalité²⁰².

Si la Commission ne reçoit pas une demande d'au moins cinq personnes à l'égard d'un même règlement, celui-ci est réputé conforme au plan à compter de l'expiration du délai prescrit pour demander l'avis de conformité. Si l'avis de la Commission indique que le règlement est conforme, celui-ci est réputé conforme au plan d'urbanisme à compter de la date de l'avis²⁰³.

Si la Commission est d'avis que le règlement n'est pas conforme, le conseil de la municipalité locale doit adopter un nouveau règlement qui remplace celui qui n'est pas réputé conforme afin d'assurer sa conformité. Il peut le faire sans consultation publique préalable sur un projet de règlement et sans approbation des personnes habiles à voter si les différences entre les dispositions du nouveau règlement et celles de celui qu'il remplace ont pour seul but d'assurer sa conformité au plan. Le nouveau règlement doit être adopté avant l'expiration du délai qui se termine en dernier entre celui qui est prévu pour

199. *Ibid.*, art. 137.11. Il peut obtenir de la municipalité, sans frais, une copie certifiée conforme du plan et du règlement concernés.
200. *Ibid.*, art. 137.12.
201. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; *Giroux*, *supra* note 87.
202. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 137.12.
203. *Ibid.*, art. 137.13.

l'adoption du règlement qui doit être remplacé et un délai de 90 jours après la date de l'avis de la Commission²⁰⁴.

ii. La vérification suite à la révision du schéma

i) La modification de règlements

Le conseil de toute municipalité locale dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté doit, dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du schéma révisé, modifier ses règlements de zonage, de lotissement ou de construction, ses règlements sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux et son règlement visé à l'article 116, s'ils ne sont pas déjà réputés conformes au plan d'urbanisme, de façon à les rendre conformes à ce plan, tel que modifié en conséquence de la révision du schéma, et adopter, si le document complémentaire le requiert et naturellement si un tel règlement n'est pas déjà en vigueur, un règlement visé à l'article 116 conforme²⁰⁵.

Les modifications alors apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme au plan d'urbanisme ne sont pas susceptibles d'approbation référendaire²⁰⁶ si naturellement les dispositions du plan en question relèvent véritablement d'un plan d'urbanisme²⁰⁷.

204. *Ibid.*, art. 137.14.

205. *Ibid.*, art. 59.5, 110.5.

206. *Ibid.*, art. 123; *Béton Provincial*, *supra* note 196.

207. *Bellington*, *supra* note 22; *Cousineau*, *supra* note 22; *Trottier*, *supra* note 98.

La vérification de la modification apporté à un tel règlement se fait de la même manière que la modification apportée à un règlement existant à la suite de l'entrée en vigueur d'un plan d'urbanisme²⁰⁸.

ii) L'avis indiquant que le règlement est déjà conforme

Lorsqu'il considère que ces règlements ou certains d'entre eux sont déjà conformes, qu'ils n'ont donc pas à être modifiés, le conseil de la municipalité locale doit adopter une résolution l'indiquant et spécifiant les règlements qu'il considère conformes. Le plus tôt possible après l'adoption de cette résolution, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale donne un avis public qui mentionne l'adoption de la résolution et qui explique les règles prévues aux deux premiers alinéas de l'article 59.7 et au premier alinéa de l'article 59.8²⁰⁹.

Toute personne habile à voter du territoire de la municipalité régionale de comté peut, dans les 45 jours qui suivent la publication de l'avis, demander par écrit à la Commission municipale du Québec son avis sur la conformité au plan du règlement faisant l'objet de la résolution du conseil. Le secrétaire de la Commission transmet à la municipalité une copie de la demande²¹⁰.

Si la Commission reçoit une telle demande d'au moins cinq personnes à l'égard du même règlement, elle doit, dans les 60 jours de l'expiration du délai prévu pour faire la demande, donner son avis sur la conformité du règlement au plan, mais non sur la légalité ni sur l'opportunité du plan ou du règlement²¹¹. L'avis selon lequel le plan n'est pas conforme peut contenir les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité. Le secrétaire de la Commission doit transmettre une copie de l'avis à la municipalité et à toute personne qui a formulé la demande. Le greffier ou le secrétaire-trésorier affiche la copie de l'avis au bureau de la municipalité²¹².

208. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 137.9-137.14.

209. *Ibid.*, art. 59.6.

210. *Ibid.*, art. 59.7. Il peut obtenir de la municipalité, sans frais, une copie certifiée conforme du plan et du règlement concernés.

211. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; *Giroux*, *supra* note 87.

212. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 59.8.

Si la Commission ne reçoit pas une demande d'au moins cinq personnes à l'égard d'un même règlement, celui-ci est réputé conforme au plan à compter de l'expiration du délai prescrit pour demander l'avis de conformité. Si l'avis de la Commission indique que le règlement est conforme, celui-ci est réputé conforme au plan d'urbanisme à compter de la date de l'avis²¹³.

iii. La vérification suite à la modification ou à la révision du plan d'urbanisme

i) La modification de règlements

Le conseil d'une municipalité locale doit, dans les 90 jours qui suivent l'entrée en vigueur d'un règlement qui modifie ou révisé son plan d'urbanisme, modifier, si nécessaire pour le rendre conforme au plan, son règlement de zonage, de lotissement ou de construction, son règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble, sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ou sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou son règlement prévu à l'article 116, ou adopter un règlement prévu à l'article 116. Toutefois, lorsque la modification du plan a pour seul but d'assurer la conformité de celui-ci aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire à la suite de la modification du schéma, la modification des règlements pour assurer leur conformité au plan n'est pas requise. Elle ne l'est pas non plus lorsque le conseil a adopté simultanément un règlement modifiant ou révisant le plan et un règlement de concordance pour assurer la conformité de l'un des règlements mentionnés plus haut au plan modifié ou révisé²¹⁴.

Les modifications apportées au règlement de zonage ou de lotissement dans le seul but de le rendre conforme au plan d'urbanisme ne sont pas

213. *Ibid.*, art. 59.9

214. *Ibid.*, art. 110.4-110.5. Si l'adoption du règlement de concordance est également prévu à l'article 59.5, lequel touche l'obligation de conformité au plan à la suite de la révision du schéma, elle doit être effectuée avant l'expiration du délai qui se termine en dernier.

susceptibles d'approbation référendaire²¹⁵ si naturellement les dispositions du plan en question relèvent véritablement d'un plan d'urbanisme²¹⁶.

La vérification de la modification apportée à un tel règlement se fait de la même manière que la modification apportée à un règlement existant à la suite de l'entrée en vigueur d'un plan d'urbanisme²¹⁷.

ii) L'avis indiquant que le règlement est déjà conforme

Lorsqu'il considère que ces règlements ou certains d'entre eux sont déjà conformes, qu'ils n'ont donc pas à être modifiés, le conseil de la municipalité locale doit adopter une résolution l'indiquant et spécifiant les règlements qu'il considère conformes. Le plus tôt possible après l'adoption de cette résolution, le greffier ou le secrétaire-trésorier de la municipalité locale donne un avis public qui mentionne l'adoption de la résolution et qui explique les règles prévues aux deux premiers alinéas de l'article 110.7 et au premier alinéa de l'article 110.8²¹⁸.

Toute personne habile à voter du territoire de la municipalité régionale de comté peut, dans les 45 jours qui suivent la publication de l'avis, demander par écrit à la Commission municipale du Québec son avis sur la conformité au plan du règlement faisant l'objet de la résolution du conseil. Le secrétaire de la Commission transmet à la municipalité une copie de la demande²¹⁹.

Si la Commission reçoit une telle demande d'au moins cinq personnes à l'égard d'un même règlement, elle doit, dans les 60 jours de l'expiration du délai prévu pour faire la demande, donner son avis sur la conformité de ce

215. *Ibid.*, art. 123; *Béton Provincial*, *supra* note 196.

216. *Bellington*, *supra* note 22; *Cousineau*, *supra* note 22; *Trottier*, *supra* note 98.

217. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 137.9-137.14.

218. *Ibid.*, art. 110.6. Si le règlement révisant le plan qui est entré en vigueur est celui qui a été adopté le même jour que le règlement qui remplace le règlement de zonage ou de lotissement, en application de l'article 110.10.1, le conseil est dispensé d'indiquer que le règlement de zonage ou de lotissement n'a pas à être modifié pour le rendre conforme au plan.

219. *Ibid.*, art. 110.7. Il peut obtenir de la municipalité, sans frais, une copie certifiée conforme du plan et du règlement concernés.

règlement au plan, mais non sur la légalité ni sur l'opportunité du plan ou du règlement²²⁰. L'avis selon lequel le plan n'est pas conforme peut contenir les suggestions de la Commission quant à la façon d'assurer la conformité. Le secrétaire de la Commission doit transmettre une copie de l'avis à la municipalité et à toute personne qui a formulé la demande. Le greffier ou le secrétaire-trésorier affiche la copie de l'avis au bureau de la municipalité²²¹.

Si la Commission ne reçoit pas une demande d'au moins cinq personnes à l'égard d'un même règlement, celui-ci est réputé conforme au plan à compter de l'expiration du délai prescrit pour demander l'avis de conformité. Si l'avis de la Commission indique que le règlement est conforme, celui-ci est réputé conforme au plan d'urbanisme à compter de la date de l'avis²²².

iv. La vérification lors d'une modification ordinaire à un règlement d'urbanisme

Aucune procédure de vérification de la conformité au plan d'urbanisme n'est prévue dans le cas d'une modification ordinaire à un règlement d'urbanisme, c'est-à-dire d'une modification qui n'a pas pour but de le rendre conforme au plan.

b) La présomption de conformité

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne prévoit pas la délivrance d'un certificat de conformité en ce qui concerne la conformité d'un règlement au plan d'urbanisme. Elle prévoit toutefois une présomption de conformité dans les cas que nous avons vus.

La conformité d'un règlement réputé conforme au plan d'urbanisme ne peut plus être remise en question. Les motifs sont les mêmes que dans le cas de

220. 2876574 *Canada inc.*, *supra* note 69; *Giroux*, *supra* note 87.

221. *L.A.U.*, *supra* note 1, art. 110.8. Dans le cas où la conformité d'un règlement au plan est exigée en vertu de l'article 110.5, le plan pris en considération par la Commission est celui qui est modifié ou révisé par le règlement visé à cet article, même si ce règlement n'est pas en vigueur.

222. *Ibid.*, art. 110.9.

la présomption de conformité aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. L'arrêt *Pires*²²³ auquel nous avons référé au sujet de cette dernière conformité considérait d'ailleurs la présomption de conformité à un plan d'urbanisme.

Il y a lieu d'ajouter que la procédure de vérification établie par la loi et la présomption irréfragable de conformité nous paraissent démontrer que l'absence de conformité au plan ne constitue pas un motif de nullité du règlement. Le jugement du juge Nichols dans l'affaire *Pires* est, d'ailleurs en ce sens.

2. Les effets sur la population

Le plan d'urbanisme, comme le schéma d'aménagement, ne produit pas d'effets juridiques sur la population. La population est liée par les règlements d'urbanisme appliquant le schéma et le plan, mais non par le schéma ou le plan lui-même. Les règles sont les même sur ce point que celles que nous avons vues à propos du schéma.

223. *Supra* note 159.

Conclusion

Nous nous plaignions²²⁴, lors d'un colloque tenu à l'Université de Sherbrooke quelques années après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, de la complexité et de l'imprécision de cette loi, du caractère excessif des procédures qu'elle contenait et de la trop grande importance des pouvoirs donnés au ministre des Affaires municipales, pouvoirs, en grande partie, contraires à l'autonomie municipale. Nous mettions en exergue du texte publié une citation de Filarete, «Construire n'est autre chose qu'un plaisir voluptueux, comme quand l'homme est amoureux», et déclarions que le sens de la *voluptas* dont parlent Filarete et les autres auteurs de la Renaissance faisait cruellement défaut dans le monde de l'aménagement et de l'urbanisme au Québec.

Vingt ans après l'entrée en vigueur de la *Loi* et près de vingt ans après le colloque, il nous faut constater que la situation a été loin de s'améliorer. Il est vrai que la jurisprudence a précisé plusieurs notions jusque là imprécises. Il est vrai que certaines modifications apportées par le législateur ont amélioré la *Loi*, en particulier relativement au contenu du schéma d'aménagement et du plan d'urbanisme. Les pouvoirs du ministre, appelé maintenant ministre des Affaires municipales et de la Métropole, ont toutefois encore augmenté. La complexité et l'excès de procédure ont atteint des niveaux qu'il nous était même difficile d'imaginer à l'époque. Nous n'avons traité, dans le présent texte, que de la procédure de vérification de la conformité qui est déjà très complexe. Si l'on y ajoute la procédure tout aussi complexe de modification et de révision des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme et la procédure plus que complexe de modification des règlements d'urbanisme, on se rend compte que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a maintenant quelque chose de proprement kafkaïen. Elle atteint des sommets inégalés et presque inimaginables de volupté procédurale. Or qu'y a-t-il de plus contraire à la véritable *voluptas* que la volupté procédurale?

224. L'Heureux, «Les pouvoirs des municipalité régionales de comté», *supra* note 1 aux pp. 3, 66-69.